

## RESEARCH OUTPUTS / RÉSULTATS DE RECHERCHE

### **Contours de la compétence régionale dans le domaine de la police des établissements dangereux, incommodes ou insalubres**

von Kuegelgen, Manuela; Van Melsen, Renaud

*Published in:*  
Administration Publique - Trimestriel

*Publication date:*  
2008

*Document Version*  
le PDF de l'éditeur

[Link to publication](#)

*Citation for pulished version (HARVARD):*  
von Kuegelgen, M & Van Melsen, R 2008, 'Contours de la compétence régionale dans le domaine de la police des établissements dangereux, incommodes ou insalubres', *Administration Publique - Trimestriel*, p. 177-206.

#### **General rights**

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal ?

#### **Take down policy**

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

# CONTOURS DE LA COMPÉTENCE RÉGIONALE DANS LE DOMAINE DE LA POLICE DES ÉTABLISSEMENTS DANGEREUX, INCOMMUNES OU INSALUBRES

par

Manuela VON KUEGELGEN  
Avocat au barreau de Bruxelles

Renaud VAN MELSEN  
Assistant aux Facultés universitaires Notre-Dame de la Paix  
(«Académie Louvain»), Centre de recherche PROJUCIT ([www.projucit.be](http://www.projucit.be))  
et avocat au barreau de Bruxelles.

## INTRODUCTION

**1. Objet.** Il est de principe que les pouvoirs sont d'attribution<sup>1</sup>, et la compétence des autorités chargées de la police des établissements dangereux, insalubres et incommodes n'échappe pas à la règle. Tant les normes et les conditions d'exploitation générales ou sectorielles arrêtées par les régions<sup>2</sup>, que les conditions particulières d'un permis<sup>3</sup> doivent s'inscrire dans ces limites.

<sup>1</sup> Bien que ce principe soit traditionnellement exposé à propos du Pouvoir exécutif et des autorités qui en relèvent, le propos peut être étendu aux législateurs régionaux, dont les pouvoirs sont en règle limités aux matières qui leur ont été transférées par ou en vertu de la Constitution (voy. *infra*, n° 9).

<sup>2</sup> Articles 20, al. 1<sup>er</sup>, du décret flamand du 28 juin 1985; article 6, § 1<sup>er</sup>, de l'ordonnance du 5 juin 1997; article 4 du décret wallon du 11 mars 1999, qui prévoit également la possibilité d'adopter des «conditions intégrales», étant «un ensemble de prescriptions visant à éviter ou à limiter toute forme de nuisance, danger ou inconvénient que l'installation ou l'activité est susceptible de causer à l'homme ou à l'environnement» (article 5, § 3, du même décret).

<sup>3</sup> Article 20 *in fine* du décret flamand du 28 juin 1985; article 56 de l'ordonnance du 5 juin 1997; article 6 du décret wallon du 11 mars 1999.

Leur méconnaissance serait constitutive d'un excès de pouvoir exposant l'acte contraire à la censure juridictionnelle<sup>4</sup>.

**2. Plan.** La présente contribution tend à tracer les contours de la compétence régionale en matière

<sup>4</sup> Le Conseil d'État considère certes que le bénéficiaire d'un permis n'est pas recevable à diriger son recours contre les conditions assortissant l'autorisation sauf à démontrer que l'autorité délivrante n'y a pas attaché un poids déterminant et que celles-ci peuvent être dissociées du reste de la décision. A défaut, la Haute juridiction administrative estime qu'une annulation partielle équivaudrait en réalité à une réformation (F. MAUSSON et M. VON KUEGELGEN, «Réglementations sur l'indivisibilité et ses conséquences sur la disparition d'un acte juridique», in *Liber Amicorum Lucien Simont*, Bruxelles, Bruylant 2002, pp. 461-466, spéc. pp. 461 et 463; M. KESTEMONT-SOUMERYN, «Les conditions assortissant les permis, les charges d'urbanisme et la péremption des permis», in *Le décret wallon relatif au permis d'environnement*, Bruxelles, Bruylant, 2000, p. 345; voy. encore récemment C.E., *n.v. Cornelis Transport*, 14 décembre 2006 n° 165.956 : C.E., *n.v. Tankterminal*, 26 mai 2005, n° 145.049). La question présente néanmoins un intérêt marqué, spécialement dans le cadre d'actions portées devant les juridictions judiciaires, la Cour de cassation ayant déjà admis qu'appelé à statuer sur l'infraction résultant du non-respect d'une condition assortissant un permis d'environnement «le juge doit examiner si cette condition, en tant qu'élément de la décision des autorités sur laquelle la prévention se fonde, est légale et, le cas échéant, la déclarer non obligatoire» (Cass., 9 novembre 1999, *Pas.*, 1999, I, n° 595).

re de police des établissements dangereux, insalubres ou incommodes<sup>5</sup>. Elle analyse à cet effet les règles internes de répartition des compétences et les principaux concours de polices et examine dans cette optique, d'une part (II), les principes institutionnels de répartition des compétences et leur application en matière environnementale, d'autre part (III), les interrelations entre les compétences régionales et celles dévolues à d'autres autorités et, enfin (IV), l'étendue des effets indirects auxquels l'autorité délivrante peut avoir égard. Il s'impose cependant avant toute chose (I) de cerner les principaux objectifs couverts par les réglementations régionales relatives au permis d'environnement.

## I. LES OBJECTIFS DES LÉGISLATIONS RÉGIONALES RELATIVES AU PERMIS D'ENVIRONNEMENT – NOTIONS

**3. Dispositions régionales.** En Région de Bruxelles-Capitale, l'article 2 de l'ordonnance du 5 juin 1997 relative aux permis d'environnement (ci-après «l'Ordonnance») dispose :

*«La présente ordonnance tend à assurer la protection contre les dangers, nuisances ou inconvénients qu'une installation ou une activité est susceptible de causer, directement ou indirectement, à l'environnement, à la santé ou à la sécurité de la population, en ce compris toute personne se trouvant à l'intérieur de l'enceinte sans pouvoir y être protégée en qualité de travailleur».*

Le décret régional wallon du 11 mars 1999 relatif au permis d'environnement (ci-après «le Décret wallon»), énonce pour sa part, en son article 2, que :

*«Le présent décret vise à assurer, dans une optique d'approche intégrée de prévention et de réduction de la pollution, la protection de l'homme ou de l'environnement contre les dangers, nuisances ou inconvénients qu'un établissement est susceptible de causer, directement ou indirectement, pendant ou après l'exploitation. Est visée non seulement*

*la population à l'extérieur de l'enceinte de l'établissement, mais également toute personne se trouvant à l'intérieur de l'établissement, sans pouvoir y être protégée en qualité de travailleur.*

*Le présent décret vise notamment à contribuer à la poursuite des objectifs de préservation des équilibres climatiques, de la qualité de l'eau, de l'air, des sols, du sous-sol, de la biodiversité et de l'environnement sonore, et à contribuer à la gestion rationnelle de l'eau, du sol, du sous-sol, de l'énergie et des déchets».*

Au centre de ces dispositions se trouvent :

- la protection contre les dangers, nuisances et inconvénients ;
- l'installation ou l'établissement (et l'activité) ;
- l'environnement, la santé et la sécurité de la population, en ce compris toute personne autre que le travailleur.

Ces notions se retrouvent également, au moins implicitement<sup>6</sup>, dans l'article 3 du décret flamand du 28 juin 1985 relatif à l'«autorisation anti-pollution»<sup>7</sup> (ci-après «le Décret flamand») en vertu duquel :

*«Les établissements réputés incommodes pour l'homme et l'environnement sont répartis en trois classes selon la nature et l'importance de leur impact sur l'environnement».*

**4. Portée.** La protection, au sens usuel, s'entend des mesures destinées à préserver l'objet protégé contre un danger, un risque.

Cette notion doit, à notre estime, se comprendre en ce sens et non dans une optique plus large d'amélioration de l'environnement, le permis d'environnement n'étant pas en soi un outil destiné à améliorer de manière généralement quelconque la qualité du milieu, sans facteur de rattachement avec l'installation classée<sup>8</sup>.

En y associant les termes de «danger, nuisances et inconvénients» ou «incommodes», les lé-

<sup>5</sup> Dans la présente contribution, les termes «autorités environnementales» ou «autorités régionales» seront utilisés, par commodité, pour désigner l'ensemble des autorités qui agissent au titre de la police régionale des établissements dangereux, insalubres et incommodes, même si elles ne relèvent pas à proprement parler du niveau régional ou qu'elles ne sont pas les seules à assurer une protection environnementale.

<sup>6</sup> Cette disposition doit en effet se lire en combinaison avec l'article 20 du même décret, qui prévoit que les conditions assortissant le permis délivré doivent tendre à «protéger l'homme et l'environnement». Voy. également l'Exposé des motifs, selon lequel le décret en projet vise «de bescherming van de mens en het leefmilieu tegen mogelijke nadelige effecten in rampen» (Doc. Parl., Cons. fl., sess. 1984-1985, 291, n° 1, p. 4).

<sup>7</sup> Ce terme étant la singulière traduction, telle que publiée au *Moniteur belge* (17 septembre 1985), du mot «milieuvergunning», qui signifie permis d'environnement.

<sup>8</sup> Voy. *infra*, n° 23.

gislations organiques régionales confirment cette analyse.

Par ailleurs, les dispositions bruxelloises et wallonnes tendent à préserver l'environnement contre tout facteur qui présente une incidence nuisible non seulement directe, mais également *indirecte*.

**5. Objet du permis.** L'installation est définie par l'article 3, 1°, de l'Ordonnance comme «*toute installation exploitée par une personne physique ou morale, publique ou privée dont l'activité est classée*». L'établissement vise, selon l'article 1, 3°, du Décret wallon, une «*unité technique et géographique dans laquelle interviennent une ou plusieurs installations et/ou activités classées pour la protection de l'environnement, ainsi que toute autre installation et/ou activité s'y rapportant directement et qui est susceptible d'avoir des incidences sur les émissions et la pollution*» et s'entend, en droit régional flamand, des «*usines, ateliers, entrepôts, machines, installations, appareils et opérations figurant sur une liste que l'Exécutif flamand établit*»<sup>9</sup>.

On aurait tort de voir dans ces termes, en apparence très généraux, la reconnaissance d'une protection s'étendant à tout type d'activité. Seules les installations ou établissements *classés* entrent en effet dans le champ d'application des différentes réglementations régionales, et le permis d'environnement ne peut partant, en principe, régir d'autres activités<sup>10</sup>.

**6. Notion d'environnement.** Les textes ne comportent en revanche aucune définition de *l'environnement*, notion pourtant centrale et essentielle pour apprécier la compétence des régions<sup>11</sup>.

Le Larousse définit l'environnement comme «*l'ensemble des éléments naturels et artificiels qui entourent un individu humain, animal ou végétal ou une espèce*».

Plusieurs conventions internationales en donnent des définitions diverses (telle la convention d'Aarhus du 25 juin 1998 sur l'accès à l'information en matière de protection de l'environnement). En définitive, c'est toutefois l'énumération des composantes de l'environnement affectées par l'activité de l'homme qui permet d'en cerner les contours de manière plus complète. L'article 3 de la Directive 85/337 du 27 juin 1985, relative à l'évaluation des incidences sur l'environnement prévoit en ce sens que les incidences doivent être mesurées en tenant compte de «*l'homme, la faune et la flore, le sol, l'eau, l'air, le climat et le paysage, les biens matériels et le patrimoine culturel et l'interaction entre les facteurs visés*». Il s'agit également de la définition de l'environnement à laquelle renvoient les travaux préparatoires de l'Ordonnance<sup>12</sup>.

Cette énumération est reprise à l'article 66, § 1<sup>er</sup>, du Livre I<sup>er</sup> du Code wallon de l'environnement, à propos de l'évaluation des incidences à laquelle est subordonnée la délivrance d'un permis d'environnement. Les articles 1.1.2., 1°, du décret flamand du 5 avril 1995 contenant des dispositions générales concernant la politique de l'environnement, et 3, 15°, de l'Ordonnance s'en inspirent directement en y joignant d'autres domaines<sup>13</sup>, tels respectivement les écosystèmes ou la mobilité, l'urbanisme et le patrimoine immobilier ainsi que les matières socio-économiques.

Il serait évidemment inexact d'en déduire que le permis d'environnement peut régir tous ces aspects, dont certains relèvent de polices distinctes, mais il n'en demeure pas moins que l'autorité délivrante devra et pourra, dans une certaine mesure, en tenir compte dans son appréciation.

Le Conseil d'État considère à ce propos que «*l'article 3 [de l'Ordonnance] ne fait qu'explicitement les différents aspects de l'environnement qui pourraient être touchés par le fait d'exploiter (...)*» et «*qu'en effet l'exploitation en tant que telle peut effectivement porter atteinte à l'urbanisme et au patrimoine immobilier*»<sup>14</sup>.

<sup>9</sup> Article 2, 1°, du décret du 28 juin 1985, précité. Voy. également l'article 2, 16°, de l'arrêté de l'Exécutif flamand fixant le règlement flamand relatif à l'«*autorisation écologique*» (VLAREM I), qui définit l'«*établissement réputé incommode*» comme «*l'unité technique fixe dans laquelle se déroulent les opérations et procédés indiqués dans la deuxième colonne, ainsi que d'autres activités connexes, ayant un rapport technique direct avec les activités à exécuter à cet endroit et qui sont susceptibles d'influencer les émissions et la pollution*» (nous soulignons).

<sup>10</sup> Voy. toutefois *infra*, n° 22.

<sup>11</sup> Voy. à ce sujet *infra*, n°s 14-16.

<sup>12</sup> Rapport fait au nom de la Commission de l'environnement, de la conservation de la nature et de la politique de l'eau, *Doc. Parl.*, Cons. R.B.C., sess. ord. 1996-1997, n° A-138/2, pp. 7-8.

<sup>13</sup> Relevons toutefois que le droit régional flamand exclut l'homme de la notion d'environnement, conformément à une conception plus classique de celle-ci.

<sup>14</sup> C.E., *Martin*, 19 juin 2003, n° 120.752.

**7. Santé et sécurité publiques.** Les réglementations régionales étendent par ailleurs leur champ d'application à la santé et à la sécurité, objets traditionnels de protection dans le cadre de la police des établissements dangereux, insalubres et incommodes.

Pour tous les risques sanitaires qui trouvent leur origine dans (l'exploitation d') une installation classée<sup>15</sup>, la compétence subsidiaire de l'État fédéral en matière de santé publique<sup>16</sup> s'efface donc au profit de celle des régions. Certains aspects touchant à ces questions demeurent néanmoins réservés aux autorités fédérales<sup>17</sup>.

L'existence d'une police spéciale réglant cette matière au sein des établissements classés exclut par ailleurs toute intervention au titre de la police générale dans ce domaine.

En ce qui concerne la sécurité, le Conseil d'État décide par ailleurs que *«la police spéciale de l'environnement prime sur la police générale de la sécurité publique qui relève des autorités communales, la première ne laissant en principe aucun champ d'action à la seconde»*<sup>18</sup>.

## II. LES RÈGLES RÉPARTITRICES DE COMPÉTENCE EN MATIÈRE ENVIRONNEMENTALE

**8. Plan.** Les règles de répartition des compétences s'imposent également à l'exercice que fait une autorité des pouvoirs dont elle dispose dans le cadre d'une police spéciale relevant des attributions régionales, que ce soit par l'édiction de normes réglementaires ou l'adoption d'une décision individuelle.

Après un rappel succinct des principes applicables en la matière (A), les développements qui suivent s'attachent, d'une part, à analyser la portée de la police des établissements dangereux, in-

salubres et incommodes, confiée aux régions (B), et, d'autre part, à examiner les implications sur la compétence régionale des réserves établies au profit de l'État fédéral en matière environnementale et de protection du travail (C).

### A. PRINCIPES ET EXCEPTIONS

#### 1. Principe de répartition

**9. Généralités.** A ce jour, les régions ne disposent de compétences que dans les matières qui leur ont été attribuées; l'exercice des compétences résiduelles relève en principe de l'autorité fédérale<sup>19</sup>.

La Cour d'arbitrage, aujourd'hui Cour constitutionnelle, a cependant adopté une conception large des compétences attribuées aux entités fédérées, et considère de manière constante que *«le Constituant et le législateur spécial, dans la mesure où ils n'en disposent pas autrement, ont attribué aux communautés et aux régions toute la compétence d'édicter les règles propres aux matières qui leur ont été transférées»*<sup>20</sup>.

Elle admet dès lors *«qu'une règle peut, selon le point de focalisation retenu, relever selon le cas de la compétence de plusieurs législateurs»*<sup>21</sup>. Une entité fédérée peut en effet adopter une règle qui exerce une incidence sur une compétence dévolue ou réservée à une autre autorité, pour autant que cette règle présente un lien avec l'une des compétences dont dispose cette entité.

**10. Lien avec la compétence exercée.** Il en résulte que la compétence doit s'apprécier par rapport à l'objet de la norme considérée, et non par rapport à ses effets<sup>22</sup>, sous la réserve toutefois du respect du principe de proportionnalité, examiné ci-dessous.

La Cour d'arbitrage a notamment admis que le législateur flamand n'avait pas violé les règles répartitrices de compétence en imposant, dans le ca-

<sup>15</sup> Sur cette question, voy. *infra*, n° 20-24.

<sup>16</sup> Le domaine de la santé publique ne dépend en effet de l'État fédéral que pour tous les aspects qui n'ont pas été explicitement transférés aux régions ou aux communautés (Voy. C.A., 31 janvier 1989, n° 1/89, 8.B.3; Cons. D. JANS, «Responsabilité environnementale et droit du travail», in *Entreprises, responsabilité et environnement*, Kluwer, 2004, p. 208).

<sup>17</sup> Telles que la protection des travailleurs (voy. *infra*, n° 32-36), la protection contre les radiations ionisantes (voy. *infra*, n° 30), les polices des hôpitaux (voy. *infra*, n° 48-52) et de la sécurité de la chaîne alimentaire (voy. *infra*, n° 56).

<sup>18</sup> C.E., *Fadi Export & Karim*, 26 juin 2002, n° 108 505. Cette exclusion ne se justifie toutefois que dans la mesure où l'ordre public général et l'ordre public spécial se recouvrent entièrement (C.E., *Mathieu*, 13 juin 2002, n° 107.824). Sur cette question, voy. également *infra*, n° 38.

<sup>19</sup> M. UYTENDAELE, *Regards sur un système institutionnel paradoxal*, Bruxelles, Bruylant, 1999, p. 917.

<sup>20</sup> C.A., 28 octobre 2004, n° 168/2004, *Amén.*, 2005, obs. J. VAN YPERSELE, p. 141, *R.W.*, 2004-2005, note P. VANDEN HEEDÉ, p. 1213; C.A., 31 mars 2004, n° 61/2004, B.2.4; C.A., 9 octobre 2002, n° 139/2002, B.3.2.; C.A., 25 juin 1986, n° 25, 2.B.1.

<sup>21</sup> M. UYTENDAELE, *Regards sur un système institutionnel paradoxal*, op. cit., p. 932.

<sup>22</sup> J.-F. NEURAY, *Droit de l'environnement*, Bruxelles, Bruylant, 2001, p. 192.

dre du décret sur l'assainissement du sol, des obligations complémentaires lors de la conclusion d'un bail commercial ni en créant une cause de nullité du contrat de bail conclu en cas de non-respect de la législation en question, bien que ces dispositions aient une incidence directe sur les relations contractuelles entre bailleur et preneur, qui relèvent de la compétence de l'État fédéral. Elle a en effet considéré que ces dispositions étaient intimement liées à la compétence régionale en matière de protection du sol<sup>23</sup> et relevaient donc également des attributions régionales<sup>24</sup>.

De même, cette Cour a jugé que «*la circonstance que les obligations imposées par le décret [flamand relatif à la protection de l'environnement contre la pollution des engrais] sont susceptibles d'avoir une incidence directe ou indirecte sur le secteur agricole [relevant pour partie de l'autorité fédérale] ne signifie pas que le législateur décréteil ait excédé sa compétence*»<sup>25</sup>.

Il s'ensuit que, sans pouvoir régler directement une matière qui relève de la compétence d'une autre entité, une autorité pourra prendre des mesures qui ont une *incidence*<sup>26</sup> sur une question échappant à sa sphère d'action.

Une telle situation n'est bien entendu admissible que si l'intervention de l'autorité est fondée sur des considérations entrant dans le champ des matières transférées.

## 2. Exceptions

**11. Aperçu.** Les exceptions au principe d'attribution des compétences des entités fédérées sont essentiellement de deux ordres, qui doivent être soigneusement distingués. La première impose une restriction à l'exercice des compétences attribuées, tandis que la seconde permet d'étendre, dans certaines conditions, le champ d'action d'une autorité à une matière qui échappe normalement à sa compétence.

L'action des autorités administratives appelées à encadrer les établissements dangereux, insalu-

bres et incommodes n'est toutefois concernée que par le principe de proportionnalité.

### a) Principe de proportionnalité

**12. Portée.** Bien qu'il ait été conçu à l'origine comme un système de compétences en principe exclusives, le régime d'attribution admet, comme il a été souligné<sup>27</sup>, un champ de compétences *parallèles*.

Toutefois, une autorité ne peut faire de sa compétence un usage qui rendrait *impossible ou excessivement difficile* en pratique l'exercice par une autre autorité de compétences voisines ou concurrentes. En d'autres termes, une autorité ne peut, à l'occasion de l'exercice de ses pouvoirs, compromettre la possibilité pour une autre autorité de mener une politique efficace dans les matières qui relèvent de ses attributions<sup>28</sup>.

L'autorité régionale qui, au titre de sa compétence en matière de police des installations classées, réglerait la composition de médicaments administrés dans une institution de dispensation de soins, installation classée, en raison de leurs effets potentiels sur l'environnement ou sur la santé humaine, porterait de la sorte une atteinte disproportionnée à la compétence fédérale<sup>29</sup> en matière de médicaments.

### b) Théorie des pouvoirs implicites

**13. Objet.** Cette théorie permet à une entité donnée de réglementer une matière qui *ne relève pas de ses compétences* lorsqu'elle est nécessaire à leur exercice<sup>30</sup>. La Cour constitutionnelle exige que la matière se prête à un traitement différencié, et que l'empiètement de compétences ne soit que marginal<sup>31</sup>.

Toutefois, la technique des pouvoirs implicites concerne uniquement les mesures d'ordre législatif<sup>32</sup>. Par conséquent, une autorité ne peut, à l'occasion de l'adoption d'un acte administratif, se

<sup>23</sup> Article 6, § 1<sup>er</sup>, II, 1<sup>o</sup>, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles (ci-après la loi spéciale du 8 août 1980).

<sup>24</sup> C.A., 31 mars 2004, n° 61/2004, spéc. B.4.2 et B.6.1 à B.6.3.

<sup>25</sup> C.A., 9 juillet 1992, n° 55/92, 5.B.7.

<sup>26</sup> Cette incidence s'exprimera typiquement par la circonstance que les deux réglementations régissent concurremment une même situation ou un même objet, et présentent de ce fait des effets similaires ou identiques.

<sup>27</sup> Voy. *supra*, n°s 10 et 11.

<sup>28</sup> Voy. e.a. C.A., 30 septembre 1999, n° 102/99, B.9; C.A., 24 mai 1988, n° 54, 6.B.12.c.

<sup>29</sup> Sur la nature fédérale de cette compétence, voy. C.A., 31 octobre 2000, n° 109/2000, B.12.7. Voy. également *infra*, n° 52.

<sup>30</sup> Article 10 de la loi spéciale du 8 août 1980.

<sup>31</sup> C.A., 21 janvier 1993, n° 4/93, B.4.b.

<sup>32</sup> Dans la mesure où l'article 10 susmentionné vise uniquement les «décrets».

prévaloir de cette possibilité sur laquelle on ne s'étendra donc pas.

## B. APPLICATION EN MATIÈRE ENVIRONNEMENTALE

### 1. *Compétences régionales en matière environnementale*

#### a) *Aperçu général*

**14. Matières transférées.** Tel que modifié par la loi spéciale du 16 juillet 1993<sup>33</sup>, l'article 6, § 1<sup>er</sup>, II, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles attribue aux régions les compétences suivantes en matière d'«*environnement et [de] politique de l'eau*» :

«1° *La protection de l'environnement, notamment celle du sol, du sous-sol, de l'eau et de l'air contre la pollution et les agressions ainsi que la lutte contre le bruit*;

2° *La politique des déchets*;

3° *La police des établissements dangereux, insalubres et incommodes [...]*;

4° *La protection et la distribution d'eau, en ce compris la réglementation technique relative à la qualité de l'eau potable, l'épuration des eaux usées et l'égouttage*»<sup>34</sup>.

**15. Matières réservées.** Les règles organisant le transfert de compétences réservent toutefois certaines compétences à l'autorité fédérale, à savoir :

«1° *L'établissement des normes de produits*;

2° *La protection contre les radiations ionisantes, en ce compris les déchets radioactifs*;

3° *Le transit des déchets*».

On peut y ajouter la police de la protection du travail, érigée en exception à la compétence régionale en matière d'établissements dangereux, insalubres et incommodes<sup>35</sup>.

**16. Autres compétences régionales liées à la protection de l'environnement.** D'autres compétences transférées aux régions peuvent être rat-

tachées à la politique environnementale, et sont susceptibles d'être prises en compte par les autorités régionales lorsqu'elles exercent leurs compétences en matière d'environnement. On retiendra essentiellement, en matière de «conservation de la nature»<sup>36</sup>, la protection et la conservation de la nature, à l'exception de l'importation, de l'exportation et du transit des espèces végétales non indigènes, ainsi que des espèces animales non indigènes et de leurs dépouilles, les zones d'espaces verts, zones de parcs et zones vertes, les forêts, la pêche fluviale, et la pisciculture, mais également, en matière économique, les «richesses naturelles»<sup>37</sup> ou, pour la politique énergétique<sup>38</sup>, la récupération d'énergie par les industries et autres utilisateurs et l'utilisation rationnelle de l'énergie.

#### b) *Protection de l'environnement*

**17. Portée.** Cette compétence implique, de manière générale, la possibilité de contrôler et de régler toutes les activités susceptibles de perturber l'environnement<sup>39</sup>.

Sont ainsi concernées les mesures tendant à prévenir ou à réduire toute forme de pollution, quelle qu'en soit la nature ou la forme<sup>40</sup>.

Ne relèvent toutefois pas de cette compétence «*les mesures spécifiques destinées à prévenir et à combattre les maladies, tant de l'homme que des animaux*»<sup>41</sup>.

Les principes de répartition des compétences exposés ci-dessus<sup>42</sup> ont connu une application retentissante dans le contexte de la régulation des nuisances sonores générées par le trafic aérien<sup>43</sup>.

Un arrêté du Gouvernement régional bruxellois du 27 mai 1999 relatif à la lutte contre le bruit généré par le trafic aérien<sup>44</sup> pris en exécution de l'article 9 de l'ordonnance du 17 juillet 1997 rela-

<sup>36</sup> Article 6, § 1<sup>er</sup>, III, de la loi spéciale du 8 août 1980.

<sup>37</sup> Article 6, § 1<sup>er</sup>, III, 5° de cette même loi.

<sup>38</sup> Article 6, § 1<sup>er</sup>, VII, de ladite loi spéciale de réformes institutionnelles.

<sup>39</sup> C.A., 8 mai 2002, n° 83/2002, B.1.2; C.A., 14 juillet 1997, n° 42/97, B.10.2.

<sup>40</sup> C.A., 9 juillet 1992, n° 55/92, 5.B.4.

<sup>41</sup> C.A., 31 janvier 1989, n° 1/89, 11.B.2.

<sup>42</sup> Voy. *supra*, nos 9-12.

<sup>43</sup> Pour un exposé de la problématique, de son contexte ainsi que des différentes questions et nombreuses décisions qu'a suscitées le sujet, voy. Th. HAUZEUR, «Les nuisances sonores générées par l'aéroport de Bruxelles-National : Chronique de jurisprudence», *Amén.*, 2008, pp. 73-95.

<sup>44</sup> M.B., 30 août 1999, p. 30.002.

<sup>33</sup> Loi spéciale visant à achever la structure fédérale de l'État, M.B., 20 juillet 1993, p. 16.774.

<sup>34</sup> En application de l'article 4 de la loi spéciale du 12 janvier 1989 relative aux Institutions bruxelloises, la Région de Bruxelles-Capitale dispose également de ces compétences.

<sup>35</sup> Article 6, § 1<sup>er</sup>, II, al. 1<sup>er</sup>, 3°, de la loi spéciale du 8 août 1980.

tive à la lutte contre le bruit en milieu urbain<sup>45</sup>, définit en effet des normes de bruit, tel que perçu au sol<sup>46</sup>, que la circulation d'avions ne peut dépasser. Ces seuils varient selon des critères géographiques et temporels : l'arrêté fixe des normes nocturnes et diurnes, dont la sévérité décroît en fonction de la proximité de l'aéroport de Bruxelles-National.

Le gestionnaire de l'aéroport de Bruxelles-National<sup>47</sup>, ainsi que différents opérateurs économiques et associations liés à son exploitation ont contesté ce règlement régional devant le Conseil d'État sur pied des règles répartitrices de compétences, notamment en tant qu'il empièterait sur la compétence fédérale en matière de normes de produits<sup>48</sup>, de réglementation de la navigation aérienne<sup>49</sup> et d'exploitation de l'aéroport de Bruxelles-National<sup>50</sup>, ou à tout le

moins porterait une atteinte disproportionnée à ces attributions<sup>51</sup>.

Parallèlement, la Région de Bruxelles-Capitale et l'Institut bruxellois pour la gestion de l'environnement intentèrent une action sur la base de l'article 1<sup>er</sup> de la loi du 12 janvier 1993<sup>52</sup> contre l'État belge, la s.a. Brussels International Airport Company et Belgocontrol<sup>53</sup>, tendant à ordonner à ces derniers de faire cesser, sous peine d'astreinte, les infractions à l'arrêté précité du 27 mai 1999. Leur nombre avait en effet augmenté à la suite des nouveaux plans de répartition de l'utilisation des pistes adoptés par le Ministre fédéral de la Mobilité en date des 28 février et 13 avril 2004. Les défendeurs tentèrent de s'opposer à cette action en soulevant une exception d'illégalité fondée sur des motifs identiques à ceux qu'ils avaient invoqués devant le Conseil d'État.

Par un arrêt du 9 juin 2005<sup>54</sup>, la cour d'appel de Bruxelles, réformant la décision du premier juge, fit droit à la demande originaire. Examinant

<sup>45</sup> M.B., 23 octobre 1997, p. 28.215. Cette disposition habilite le Gouvernement à prendre «toutes mesures destinées à :

1° limiter les nuisances occasionnées par certaines sources par la définition de normes d'émission ou d'immission maximales :

2° établir, pour les sources de bruit, des seuils acceptables en fonction de leur provenance, de leur localisation urbanistique, de leurs caractéristiques acoustiques et de la nécessité de protéger plus particulièrement les occupants d'immeubles situés dans des zones déterminées :

3° réglementer l'utilisation d'appareils, dispositifs ou objets en fonction des circonstances où des bruits ou vibrations produits ou susceptibles d'être produits seraient particulièrement gênants [...]». L'on relèvera également qu'en son article 20, 4°, l'ordonnance en question, telle que modifiée par une ordonnance du 28 juin 2001 (M.B., 13 novembre 2001, p. 38.836) punit «d'une amende de 0,25 EUR à 75 EUR celui qui [...] crée directement ou indirectement, ou laisse perdurer, une gêne sonore dépassant les normes fixées par le Gouvernement».

<sup>46</sup> Ces seuils maximaux d'exposition du milieu à des facteurs de nuisance sont généralement qualifiés de normes d'immission.

<sup>47</sup> Il s'agissait de la s.a. de droit public Brussels International Airport Company (B.I.A.C.), qui a depuis lors été transformée en société anonyme de droit privé en application d'un arrêté royal du 27 mai 2004 (M.B., 24 juin 2004, p. 51.750) pris en exécution des articles 157, 158, 160, 163 et 164, de la loi-programme du 30 décembre 2001 (M.B., 31 décembre 2001, p. 45.706) et confirmé par l'article 68 de la loi-programme du 9 juillet 2004 (M.B., 15 juillet 2004, p. 55.579), et a ensuite changé sa dénomination en «Brussels Airport Company» (B.A.C.).

<sup>48</sup> Sur cette question, voy. *infra*, n°s 25-29.

<sup>49</sup> Non transférée aux entités fédérées, cette matière relève des compétences résiduelles de l'État fédéral, qui doit cependant observer, dans l'exercice de ces attributions, des formalités associant les régions à la définition de la politique en matière de «trafic aérien sur les aéroports régionaux et les aérodromes publics ainsi que [des] droits y afférents» (article 6, § 3, 6°, de la loi spéciale du 8 août 1980) ainsi qu'«à l'élaboration des règles de police générale et de la réglementation relatives aux communications et aux transports, ainsi qu'aux prescriptions techniques relatives aux moyens de communication et de transport» et «à l'élaboration des règles relatives à l'organisation et à la mise en oeuvre de la sécurité de la circulation aérienne sur les aéroports régionaux et les aérodromes publics» (article 6, § 4, 3° et 4°, de la loi spéciale du 8 août 1980).

<sup>50</sup> En vertu de l'article 6, § 1<sup>er</sup>, X, 7°, de la loi spéciale du 8 août 1980, les régions sont compétentes pour «l'équipement et l'exploitation des aéroports et des aérodromes publics, à l'exception de l'aéroport de Bruxelles-National».

<sup>51</sup> Se posait également la question de savoir si, en édictant des normes d'immission indépendamment de la localisation des facteurs de nuisance, le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale n'excédait pas sa compétence *ratione loci*. La cour d'appel de Bruxelles, et la Cour de cassation à sa suite (Cass., 21 décembre 2006, C.05.0464.F, C.05.0465.F, C.05.0466.F, [www.cass.be](http://www.cass.be)), ont considéré que tel n'était pas le cas, dès lors que l'article 6, § 1<sup>er</sup>, II, alinéa 1<sup>er</sup>, 1°, de la loi spéciale du 8 août 1980 «n'établit de distinction ni entre les sources possibles du bruit ni selon la localisation de ces sources», autorisant les régions à régler «les nuisances sonores perçues au sol». Le Conseil d'État, statuant en assemblée générale, a également entériné cette approche, en indiquant «qu'en prenant en considération le bruit tel qu'il est perçu au sol, elle utilise en effet un critère de rattachement à son territoire qui est admissible au regard de la jurisprudence de la Cour d'arbitrage puisque ce critère est en relation avec la compétence matérielle mise en oeuvre, à savoir la protection des habitants contre le bruit» (C.E. (A.G.), s.a. *European Air Transport e.a.*, 9 mai 2006, n° 158.548, C.D.P.K., 2006, p. 934; C.E., (A.G.), s.a. *B.I.A.C.*, 9 mai 2006, n° 158.549, C.D.P.K., 2006, p. 942).

Ces hautes juridictions consacrent ainsi la possibilité pour les régions de régler les nuisances environnementales sous l'angle de la charge d'exposition du milieu, même si le choix de ce facteur de rattachement emporte une prise en considération d'inconvénients générés par des sources situées hors de leur sphère de compétence territoriale.

<sup>52</sup> Loi concernant un droit d'action en matière de protection de l'environnement contre l'État belge. Sur l'action en cessation environnementale, voy. e.a. B. JADOT et Ch. LARSEN, «Le contentieux : quelques questions-clés relatives à l'accès à la justice pour assurer la protection de l'environnement», *R.P.D.B.*, complément t. X, Bruxelles, Bruylant, 2007, v° urbanisme et environnement, pp. 1390-1395, n°s 2403-2416; F. TULKENS, «Le point sur l'action en cessation en matière d'environnement (loi du 12 janvier 1993)», in *Les actions en cessation*, CUP, vol. 87, Bruxelles, Larcier, 2006, pp. 69-90; P. BOGAERTS, «Tien jaar stakingsvordering inzake leefmilieu. Kritisch apercù van rechtspraak en rechtsleer (1993-2003)», *T.M.R.*, 2003, pp. 86-119.

<sup>53</sup> Entreprise publique autonome chargée d'assurer la sécurité, la gestion et le contrôle du trafic aérien dans l'espace aérien dont la Belgique est responsable, ainsi que d'assurer le contrôle du trafic sur le site de l'aéroport de Bruxelles-National (article 170 de la loi du 21 mars 1991 portant réforme de certaines entreprises publiques économiques, telle que modifiée par l'article 32 de l'arrêté royal du 2 avril 1998 portant réforme des structures de gestion de l'aéroport de Bruxelles-National, M.B., 11 avril 1998, p. 11.027).

<sup>54</sup> Bruxelles (2<sup>e</sup> ch.), 9 juin 2005, A.R. 2005/AR/20, inédit, dont un reflet a été publié par D. MISONNE, *Amén.*, 2005, p. 309.



l'arrêté sous l'angle du principe de proportionnalité<sup>55</sup>, elle considéra que celui-ci n'emporte pas d'atteinte excessive à l'exploitation aéroportuaire assurée par les autorités fédérales en raison, d'une part, de la définition des niveaux applicables sur la base des recommandations de l'Organisation mondiale de la Santé, voire même d'exigences plus souples, et, d'autre part, de la modulation des seuils en fonction de la distance de l'aéroport<sup>56</sup>. Vainement l'État belge invoque-t-il un rapport établissant que «*pratiquement tous les avions décollant de la piste 25R sont en infraction aux normes diurnes, tous les avions décollant de l'aéroport sont en infraction aux normes nocturnes, et tous ceux atterrissant sur la piste 02 – sauf l'avion à courte distance BAE 146 – violent les normes tant diurnes que nocturnes*», la cour estimant en effet que ces conclusions, établies «*sur la base d'un seul scénario (décollage de la piste 25 R et atterrissage sur la piste 02) [et] n'envisage[ant] pas [...] d'autres scénarios d'utilisation des pistes ni d'autres plans de vol plus appropriés*», ne révèlent pas une incidence démesurée sur l'exercice des compétences parallèles.

Cette lecture restrictive des obligations imposées par le principe de proportionnalité<sup>57, 58</sup> rejoint la conception souple de la Cour constitutionnelle qui tend à assurer un effet utile

aux compétences attribuées aux entités fédérées<sup>59</sup>.

Pour le surplus, les juges d'appel relèvent que l'arrêté litigieux n'impose «*aucune norme acoustique à laquelle les avions devraient satisfaire lors de leur mise sur le marché*»<sup>60</sup> et, partant, n'établit pas de normes de produits, ni ne fixe de règles en matière de transport aérien ou d'exploitation de l'aéroport; il vise uniquement à assurer une protection de la population régionale contre le bruit résultant du trafic aérien de manière générale, et non pas uniquement des atterrissages et décollages<sup>61</sup>.

La Cour de cassation a rejeté les pourvois formés par les défendeurs originaires contre cet arrêt, qui invoquaient notamment un empiètement sur les attributions fédérales en matière d'équipement et d'exploitation de l'aéroport de Bruxelles-National. La Cour relève que «*cette compétence de l'État fédéral n'exclut pas celle de la Région de Bruxelles-Capitale d'édicter, dans le respect du principe de la proportionnalité, des normes environnementales relatives aux nuisances sonores, celles-ci fussent-elles provoquées par le trafic aérien résultant de l'exploitation de l'aéroport de Bruxelles-National*». Elle confirme ainsi que la compétence d'une autorité s'apprécie au regard de l'objet de la norme considérée, à l'exclusion de ses effets.

Le Conseil d'État, se prononçant en assemblée générale sur les recours en annulation introduits contre l'arrêté du 27 mai 1999, partage cette analyse<sup>62</sup>. Adhérant par ailleurs à une conception

<sup>55</sup> Sur la décision rendue en première instance, voy. Th. HAUZEUR, *op. cit.*, p. 80.

<sup>56</sup> La cour en déduit que la Région de Bruxelles-Capitale a, de la sorte, «*tenu compte des intérêts opposés*». Il résulte de ce raisonnement que lorsque, comme en l'espèce, les intérêts que protègent des attributions relevant d'échelons de pouvoirs différents entrent en conflit, la proportionnalité de leur exercice s'analyserait en une balance classique des intérêts en présence.

<sup>57</sup> Elle admet en effet que l'arrêté litigieux peut interdire l'utilisation de certaines pistes de décollage et/ou d'atterrissage sans méconnaître le principe de proportionnalité, alors que le critère traditionnellement retenu à cet égard consiste à vérifier si l'application d'une norme ne conduit pas à régler de *facto* une matière relevant d'une autre sphère d'attributions.

<sup>58</sup> Cette conception stricte des limitations induites par le principe de proportionnalité est partagée par la Cour constitutionnelle. Appelée à se prononcer sur la compétence du législateur fédéral pour adopter une loi relative à la cessation d'infractions environnementales, celle-ci, après avoir relevé que «*la détermination des mesures qu'un juge peut ordonner [revient] en principe à l'autorité compétente pour la matière sur laquelle porte cette mesure*», considère que l'exercice proportionnel de la compétence que l'autorité fédérale tire en la matière de son pouvoir de régler «*les attributions des tribunaux*» s'explique, d'une part, par le caractère essentiellement préventif du mécanisme litigieux, à la différence des mesures de réparation, et, d'autre part, par l'incidence marginale sur la compétence régionale de cette action en cessation, qui ne préjudicie pas à d'autres mesures judiciaires (C.A., 28 octobre 2004, n° 168/2004, *op. cit.*). La doctrine récente estime néanmoins que la portée pratique de ces justifications est pour le moins très relative (J. VAN YPERSELE, «*L'action en cessation et les mesures de remise en état : une compétence concurrente?*», note sous C.A., 28 octobre 2004, n° 168/2004, *Amén.*, 2005, pp. 146-147, n° 10). Voy. également l'approche de l'assemblée générale du Conseil d'État développée ci-après.

<sup>59</sup> Voy. *supra*, n° 9.

<sup>60</sup> Critère de définition des normes de produits. Sur cette question, voy. *infra*, n° 25.

<sup>61</sup> A l'inverse du Conseil d'État, la cour d'appel ne s'est cependant pas prononcée sur la proportionnalité de l'incidence de ce règlement sur la compétence fédérale en matière de normes de produits et de réglementation du trafic aérien.

<sup>62</sup> C.E. (A.G.), s.a. *European Air Transport e.a.*, 9 mai 2006, n° 158.548, *op. cit.*; C.E., (A.G.), s.a. *B.I.A.C.*, 9 mai 2006, n° 158.549, *op. cit.*; C.E. (A.G.), s.a. *b.l. Airline Operators Committee Brussels et Geens*, 9 mai 2006, n° 158.547, *C.D.P.K.*, 2006, p. 917, note T. DE GENDT. Il relève ainsi que «*la compétence fédérale en matière de normes de produits n'inclut pas l'adoption de règles régissant l'utilisation de produits, une fois ceux-ci mis sur le marché, de telle sorte que, notamment, sont des normes de produits des dispositions de lutte contre le bruit régissant la mise sur le marché des aéronefs mais que tel n'est pas le cas de dispositions de lutte contre le bruit destinées seulement à régler la circulation des aéronefs*» (C.E. (A.G.), s.a. *European Air Transport e.a.*, 9 mai 2006, n° 158.548, *op. cit.*; C.E., (A.G.), s.a. *B.I.A.C.*, 9 mai 2006, n° 158.549, *op. cit.*) et que «*l'arrêté attaqué ne règle ni l'équipement ni l'exploitation de l'aéroport de Bruxelles-National d'autant plus que ses dispositions ne se réfèrent pas à des décollages à partir de celui-ci ou à des atterrissages dans celui-ci mais vise tout passage d'un*

souple de principe de proportionnalité, la Haute juridiction administrative indique que ce dernier «*n'implique pas que l'autorité compétente en matière d'environnement ne pourrait prendre aucune mesure affectant, même sensiblement, l'exploitation de l'aéroport de Bruxelles-National*»<sup>63</sup>. Elle considère ensuite que les requérants demeurent en défaut d'établir que le règlement entrepris rendrait impossible ou excessivement difficile la gestion et l'exploitation de l'aéroport de Bruxelles-National, compte tenu du faible pourcentage du trafic concerné par les infractions<sup>64</sup>. Elle estime de même, à propos de la compétence fédérale relative aux normes de produits, qu'«*à supposer même que l'arrêté attaqué aurait pour effet de rendre impossible le survol par certains avions de certaines zones à certains moments et dans certaines conditions, les requérantes n'expliquent pas en quoi cette circonstance éventuelle rendrait impossible ou exagérément difficile la mise en oeuvre de la compétence de l'État fédéral en matière de normes de produits*».

### c) Déchets

**18. Champ d'application.** La Cour constitutionnelle<sup>65</sup> et le Conseil d'État<sup>66</sup>, se référant à la définition qu'en donne le droit communautaire tel qu'interprété par la Cour de justice, considèrent que la notion de déchet vise «*toute substance*

*avion; qu'il ne fixe pas davantage des prescriptions techniques relatives aux transports d'autant plus que la matière de la lutte contre le bruit lié au passage des avions ne figure pas dans l'énumération qui a été dressée des compétences fédérales relevant du transport, au cours des travaux préparatoires de la loi spéciale du 8 août 1988; [...] que l'arrêté attaqué établit des normes d'immission de bruit, c'est à dire des normes relatives aux bruits tels qu'ils sont perçus au sol; que ces normes ne visent pas les décollages et atterrissages à l'aéroport mais, d'une manière générale, la protection de la population contre les nuisances dues aux survols aériens de la Région de Bruxelles-Capitale; que s'il est exact que l'application de l'arrêté attaqué peut amener les opérateurs à un comportement plus respectueux des intérêts des tiers, il ne s'en déduit pas pour autant que l'arrêté attaqué fixe des règles en matière de transport aérien ou d'exploitation de l'aéroport*» (C.E. (A.G.), s.a. *European Air Transport e.a.*, 9 mai 2006, n° 158.548, *op. cit.*).

<sup>63</sup> C.E., (A.G.), s.a. *B.I.A.C.*, 9 mai 2006, n° 158.549, *op. cit.*

<sup>64</sup> Dans l'un des arrêts, elle va jusqu'à dire «*que même si, comme [les requérantes] le soutiennent, 15% des vols diurnes et 85% des vols nocturnes sont affectés par les normes attaquées contenues dans l'article 2 de l'arrêté attaqué, cela ne prouve pas encore en soi que ces normes seraient manifestement déraisonnables, en ce sens qu'il ne serait plus possible d'encore exploiter efficacement l'aéroport de Bruxelles-National, ou que la partie défenderesse réglerait de facto son exploitation*» (C.E. (A.G.), s.a. *b.l. Airline Operators Committee Brussels et Geens*, 9 mai 2006, n° 158.547, *op. cit.*). La décision paraît cependant inspirée implicitement par la possibilité de remédier à cette situation sans compromettre l'exploitation de l'aéroport.

<sup>65</sup> C.A., 15 avril 1997, n° 19/97, B.2.1. et B.4.2.

<sup>66</sup> C.E., (A.G.), s.a. *B.I.A.C.*, 9 mai 2006, n° 158.549, *op. cit.*; C.E., s.a. *Publi Hebdo e.a.*, 24 juin 2004, n° 132.983.

*dont le détenteur se défait ou a l'intention ou l'obligation de se défaire*», indépendamment du fait que celle-ci puisse ou non faire l'objet d'une réutilisation.

Les régions sont compétentes pour édicter, en ce qui concerne l'environnement, des règles concernant la collecte, l'élimination et le traitement de ces déchets.

Pour les substances susceptibles de faire l'objet d'une réutilisation économique, la compétence de l'autorité régionale est toutefois *limitée dans le temps*; ces substances ne conservent le caractère de déchets que jusqu'au moment où elles sont fournies aux tiers qui les réutilisent, dans le cas de déchets qui peuvent être réutilisés sans aucune préparation, ou jusqu'au moment où elles sont transformées, dans le cas de déchets qui ne peuvent être réutilisés qu'après traitement<sup>67</sup>.

### d) Politique de l'eau

**19. Etendue.** Cette matière est entièrement transférée aux régions, en ce compris ses aspects techniques, ce qui exclut l'intervention fédérale au titre de sa compétence sur les normes de produits<sup>68</sup>. Elle n'appelle dès lors pas d'observations particulières à ce stade.

Cette compétence comprend la production et la distribution d'eau, l'épuration des eaux usées et les égouts<sup>69</sup>.

### 2. Police des établissements dangereux, insalubres et incommodes : champ d'application

**20. Principe.** Comme il a été souligné<sup>70</sup>, le permis d'environnement ne réglemente en principe que des installations ou établissements *classés*.

**21. Facteurs de nuisances.** Le Conseil d'État adopte toutefois une conception extensive de la compétence régionale de régler par voie de conditions d'exploitation l'ensemble des nuisances d'une telle installation.

Il a ainsi déjà considéré que «*l'autorité appelée à statuer sur une demande d'autorisation intro-*

<sup>67</sup> C.A., 15 avril 1997, n° 19/97, B.4.2. et B.5.2.

<sup>68</sup> Sénat, *Doc. parl.*, s.o. 1992-1993, n° 558/1, p. 20.

<sup>69</sup> L. DERIDDER, J. THEUNIS et T. VERMEIR, «Bevoegdheidsverdeling inzake leefmilieu», in *Milieu- en energierecht*, Bruges, La Charte, 2006, p. 327, n° 10.

<sup>70</sup> Voy. *supra*, n° 5.

*duite en application du règlement général pour la protection du travail doit tenir compte de tous les facteurs qui sont susceptibles d'avoir une incidence sur l'insécurité, l'insalubrité ou l'inconfort de l'établissement classé; que cette autorité peut imposer en principe toutes espèces de conditions qu'elle juge indispensables in concreto pour la défense des intérêts qu'elle est chargée de défendre»<sup>71</sup>.*

L'autorité peut, dans ces conditions, avoir égard à un certain nombre de facteurs de nuisance indirects. Cette notion d'«effets indirects» n'est cependant pas légalement définie. Les travaux préparatoires des différents textes régionaux de base indiquent tout au plus que la réglementation vise à conférer une dimension large aux intérêts protégés<sup>72</sup>. Les avis de la section de législation du Conseil d'État ne se prononcent pas davantage sur la question.

En pratique, on englobe dans cette catégorie d'effets toutes les incidences non directement liées dans le temps et dans l'espace à l'installation classée.

**22. Lien d'exploitation.** On relèvera tout d'abord qu'après avoir, dans un récent arrêt, rappelé que l'autorité chargée de se prononcer sur une demande de permis d'exploiter n'est en principe compétente pour imposer de conditions d'exploitation qu'à l'égard des installations classées, le Conseil d'État dit toutefois pour droit *«qu'elle peut cependant aussi se prononcer sur les inconvénients qui ne sont pas directement liés aux installations soumises à autorisation quand les installations de l'entreprise forment un tout; qu'ainsi des conditions peuvent être imposées pour toutes les installations de l'entreprise qui ont un rapport direct ou indirect avec les dangers, l'insalubrité ou les inconforts inhérents à l'exploitation de l'établissement qui doit faire l'objet de l'autorisation; que, par conséquent, des conditions peuvent concerner des installations non classées de l'entreprise pour autant qu'un lien étroit existe entre l'établissement sou-*

*mis à autorisation et les installations accessoires formant l'objet des conditions»<sup>73</sup>.*

De même, il a considéré *«que le problème de la circulation "externe" des camions et celui des voies d'accès et de sortie de ceux-ci sont indissolublement liés à l'exploitation»<sup>74</sup>.*

Les conditions visant à assurer que l'exploitation ne cause pas de risque ou de problème de circulation nous paraissent dès lors admissibles dans le cadre d'un permis d'environnement. En ce sens, le Conseil d'État considère qu'il appartient à l'autorité chargée de délivrer le permis d'apprécier les risques pour la sécurité des riverains qu'entraîne la circulation des véhicules appelés à desservir l'installation classée<sup>75</sup>.

Bien qu'à première vue sans rapport direct avec les inconforts, les dangers ou l'insalubrité d'un établissement, sont de même admissibles les conditions qui sont destinées à assurer le contrôle de la qualification d'une installation classée<sup>76</sup>.

**23. Lien avec l'installation classée.** Quelque largement conçue qu'elle soit, la compétence de l'autorité environnementale demeure néanmoins limitée aux facteurs qui sont liés à l'exploitation de l'installation classée, et qui résultent d'une telle exploitation<sup>77</sup>. Echappent dès lors à son champ d'action les risques et inconvénients étrangers à

<sup>73</sup> C.E., *Broodcoren*, 29 avril 2004, n° 130.867, nous soulignons. Voy. également les articles 1, 3°, du décret wallon du 11 mars 1999 et 2, 16°, du Vlareme I, qui disposent que la notion d'établissement incommode vise non seulement l'unité technique dans laquelle se déroulent des activités ou qui comporte des installations classées, mais également toute autre installation et/ou activité s'y rapportant directement et qui est susceptible d'avoir des incidences sur les émissions et la pollution.

<sup>74</sup> C.E., *Bulion*, 19 août 2003, n° 122.207. Voy. également C.E., *Gabriel e.a.*, 19 mai 2004, n° 131.614; C.E., *Halaoui*, 25 mai 2004, n° 131.708, où la Haute juridiction administrative a admis que l'autorité délivrante pouvait légalement avoir égard, dans son appréciation des nuisances générées par un projet, aux perturbations de la circulation résultant de ce que les «opérations de chargement et déchargement quotidiens des véhicules [...] ne pourraient s'effectuer que sur la voie publique», trop exigüe pour le permettre.

<sup>75</sup> C.E., *Bulion*, 19 août 2003, n° 122.207 : «que le choix du trajet des camions aux abords de l'entreprise, même sur la voirie publique, constitue ainsi incontestablement un facteur susceptible d'avoir une incidence sur l'inconfort de l'exploitation litigieuse, voire son insécurité» (nous soulignons).

<sup>76</sup> Ainsi, la tenue d'un registre indiquant l'heure locale de décollage et d'atterrissage des aéronefs est nécessaire à la détermination de la classe de l'aéroport, basée sur le nombre de mouvements d'aéronefs (voy., en Région de Bruxelles-Capitale, l'article 4 de l'arrêté du Gouvernement du 28 juin 2001 relatif à l'exploitation des aéroports).

<sup>77</sup> Cette idée ressort également du considérant, énoncé par le Conseil d'État, selon lequel sont concernés (uniquement) «les dangers, l'insalubrité ou les inconforts inhérents à l'exploitation de l'établissement» (C.E., *Broodcoren*, 29 avril 2004, n° 130.867, nous soulignons).

<sup>71</sup> C.E., *Bulion*, 19 août 2003, n° 122.207, nous soulignons.

<sup>72</sup> Exposé des motifs relatif au projet d'ordonnance relative au permis d'environnement, *Doc. Parl.*, Cons. R.B.C., sess. ord. 1991-1992, n° A-163/1; Rapport, *op. cit.*, sess. ord. 1996-1997, n° 138/2, pp. 6-7; Exposé des motifs relatif au projet de décret «betreffende de milieuvergunning», *Doc. Parl.*, Cons. fl., sess. 1984-1985, 291, n° 1, pp. 2-3.

l'installation ou à l'activité qui s'y déploie et qui existent indépendamment de celles-ci <sup>78</sup>.

*En synthèse*, l'autorité environnementale peut appréhender et se prononcer sur l'ensemble des facteurs d'inconfort, d'insalubrité ou de danger qui ont un rapport direct ou indirect avec l'exploitation d'une installation classée, même lorsque ces inconvénients concernent des installations non classées mais liées à l'exploitation de l'établissement.

**24. Restrictions.** La compétence environnementale des autorités régionales ainsi circonscrite s'entend toutefois sous une quadruple restriction.

Tout d'abord, les régions ne peuvent régler la police dite «interne» de ces installations. Cette question sera traitée dans le cadre de l'examen du concours de la police des installations classées et de celle de la protection du travail <sup>79</sup>.

Ensuite, les autorités régionales ne peuvent régler la police même externe des installations nucléaires, dans la mesure où la protection contre les radiations ionisantes est une matière réservée – explicitement depuis la modification législative de 1993 <sup>80</sup> – à l'autorité fédérale <sup>81</sup>.

Par ailleurs, elles ne pourraient, au titre de la police des installations classées, imposer des obligations qui s'analysent en réalité en l'établissement de normes de produits, lesquelles relèvent exclusivement de l'État <sup>82</sup>.

Enfin, rappelons que le transit de déchets ressortit à la compétence fédérale.

### 3. Les compétences réservées aux autorités fédérales

#### a) L'établissement de normes de produits et la réglementation des modes de production

**25. Définition.** La Cour constitutionnelle définit actuellement <sup>83</sup> les normes de produits comme

suit : il s'agit «des règles qui déterminent de manière contraignante les conditions auxquelles un produit doit satisfaire, lors de la mise sur le marché, entre autres en vue de la protection de l'environnement. Elles fixent notamment des limites en ce qui concerne les niveaux de polluant ou de nuisance à ne pas dépasser dans la composition ou dans les émissions d'un produit et peuvent contenir des spécifications quant aux propriétés, aux méthodes d'essais, à l'emballage, au marquage et à l'étiquetage des produits» <sup>84</sup>.

La compétence fédérale s'applique uniquement aux biens meubles matériels qui sont destinés à être «mis sur le marché», cette dernière notion étant définie comme «l'importation en vue de la vente, la détention en vue de la vente, l'offre en vente, la vente, l'offre de louage de produits (...), la cession à titre onéreux ou gratuit, lorsque ces opérations sont effectuées par un vendeur» <sup>85</sup>.

**26. Analyse.** La matière obéit à un critère de répartition des compétences essentiellement temporel : l'autorité fédérale est compétente uniquement pour déterminer des exigences auxquelles doit satisfaire le produit avant sa mise sur le marché.

Par conséquent, une autorité régionale ne pourrait imposer, dans le cadre de la délivrance d'un permis, des conditions générales, sectorielles ou particulières qui déterminent les conditions auxquelles doivent satisfaire les biens produits dans une installation classée et qui sont destinés à être mis sur le marché.

A l'inverse, les dispositions «qui interdisent ou réglementent l'utilisation de certains produits dans des installations fixes, ou qui limitent l'émission de certaines substances ou de «produits» par de telles installations» relèvent de la compétence des régions, au titre de la police des installations classées <sup>86</sup>. Plus généralement, la compétence de régler l'utilisation de produits, par opposition aux conditions de leur production, re-

<sup>78</sup> Tels, par exemple, les risques d'agression dans des installations ou établissements classés ouverts au grand public, tel que des magasins ou des parkings.

<sup>79</sup> Voy. *infra*, n° 32-36.

<sup>80</sup> Voy. toutefois déjà C.A., 24 mai 1988, n° 24, 6.B.10.

<sup>81</sup> Voy. *infra*, n° 30.

<sup>82</sup> Voy. *infra*, n° 25-29.

<sup>83</sup> Sur la conception que la Cour d'arbitrage avait antérieurement développée de la notion, voy. L. DERIDDER, J. THEUNIS et T. VERMEIR, «Bevoegdheidsverdeling inzake leefmilieu», in *op. cit.*, 2006, p. 329, n° 13.

<sup>84</sup> C.A., 2 février 1995, n° 4-10/95, nous soulignons.

<sup>85</sup> Article 2, 1° et 3°, de la loi du 21 décembre 1998 relative aux normes de produits ayant pour but la promotion de modes et de consommation durables et la protection de l'environnement et de la santé, reprenant la définition de l'article 1<sup>er</sup> de la loi du 14 juillet 1991.

<sup>86</sup> Chambre, *Doc. Parl.*, sess. ord. 1992-1993, n° 1063/7, p. 38. Pour autant bien entendu qu'il s'agisse d'une installation ou d'un établissement classé.

lève des attributions régionales, lorsqu'elle est inspirée par des considérations *environnementales*<sup>87</sup>,<sup>88</sup>.

**27. Portée de la notion d'utilisation.** Encore convient-il de donner à cette question une interprétation conforme à la compétence de l'État fédéral en matière de normes de produits. A peine de vider de sa substance cette réserve de compétence, l'utilisation de produits ne vise pas la production de biens : sa compétence en matière d'utilisation de produits n'autorise donc pas l'autorité environnementale à régler les caractéristiques que doivent présenter les matières entrant dans la composition de biens produits dans des installations classées.

**28. Exclusion du procédé de fabrication.** Dans le même ordre d'idées, se pose la question de savoir si le permis d'environnement pourrait imposer un procédé de fabrication écologique ou durable<sup>89</sup>.

<sup>87</sup> C.E., avis des 3 et 17 mars 1998, Chambre, *Doc. Parl.*, sess. ord. 1997-1998, n° 1673/1, p. 57.

<sup>88</sup> Cette question a une incidence notamment en ce qui concerne la détermination de l'autorité compétente pour réglementer l'utilisation spécifique qui peut être faite de certaines substances qui disposent d'une autorisation de mise sur le marché. Ainsi en va-t-il du nouveau Règlement REACH (Règlement (CE) n° 1907/2006 du Parlement européen et du Conseil du 18 décembre 2006 concernant l'enregistrement, l'évaluation et l'autorisation des substances chimiques, ainsi que les restrictions applicables à ces substances (REACH), *J.O.U.E.*, 30 décembre 2006, L 396). Plus spécialement, son article 56, 1, a, b et e, prévoit que les substances qui requièrent une autorisation de mise sur le marché délivrée par la Commission ne peuvent être utilisées qu'à certaines fins spécifiques, et ce en vue de la protection tant de l'environnement que de la santé publique (voy. le premier considérant du Règlement).

Lorsqu'elle s'appuie sur des motifs environnementaux, la réglementation de l'utilisation effective qui est faite des produits autorisés relève de la compétence exclusive des régions, en ce compris la détermination des utilisations autorisées de produits et du contrôle du respect de ces conditions. En ce sens, la section de législation du Conseil d'État a déjà eu l'occasion d'indiquer qu'« en ce qui concerne l'observation selon laquelle il appartient logiquement à l'autorité fédérale de déterminer qu'un produit ne peut être mis sur le marché que pour autant qu'il soit utilisé à des fins bien précises, il faut remarquer que, conformément au partage des compétences esquissé ci-dessus, l'autorité fédérale ne peut agir qu'indirectement sur l'utilisation des produits, notamment en imposant des conditions à la mise sur le marché de ceux-ci, lesquelles conditions, par leur nature, ont nécessairement une répercussion sur l'utilisation des produits. Autrement dit, l'autorité fédérale ne peut imposer des obligations qu'à ceux qui mettent des produits sur le marché, et pas aux utilisateurs de ces produits » (C.E., avis des 3 et 17 mars 1998, *op. cit.*, n° 1673/1, p. 56, nous soulignons).

A l'inverse, la réglementation, en application du règlement REACH, de l'utilisation sélective de produits pour des raisons de santé publique, ressortit à la compétence fédérale.

<sup>89</sup> A la différence de la question examinée ci-avant, il ne s'agit plus uniquement dans ce cadre d'examiner les caractéristiques intrinsèques des substances utilisées dans le processus de production, mais bien d'apprécier la nature plus ou moins écologique des conditions de production de biens au sein de l'établissement classé. On songe ainsi notamment à la détermination de la quantité de matières premières nécessaire à la production d'une quantité

Cette compétence nous paraît relever des attributions fédérales. A cet égard, l'on observera que l'article 4 de la loi du 21 décembre 1998 relative aux normes de produits ayant pour but la promotion de modes et de consommation durables et la protection de l'environnement et de la santé, dispose de manière générale que « *tous les produits qui sont mis sur le marché doivent être conçus de telle sorte que leur fabrication, utilisation prévue et élimination ne portent pas atteinte à la santé publique et ne contribuent pas, ou le moins possible, à une augmentation de la quantité et du degré de nocivité des déchets et à d'autres formes de pollution* »<sup>90</sup>. L'exposé des motifs indique que le but poursuivi est de réduire la « *charge polluante* » du produit, et dès lors d'imposer des « *modes de production durables* », notamment du point de vue de « *l'utilisation de matières premières* »<sup>91</sup>. De même, l'article 5 détermine les mesures que peut adopter l'Exécutif fédéral « *afin de protéger l'environnement ou la santé publique et de promouvoir des modes de production et de consommation durables* »<sup>92</sup>.

Dans son avis rendu sur l'avant-projet de loi, la section de législation du Conseil d'État n'avait pas formulé d'objection à ces habilitations, dans la mesure où elles visaient à réglementer les conditions de production (et non l'utilisation) de produits<sup>93</sup>. Il s'en déduit implicitement que le Conseil d'État a considéré l'autorité fédérale comme compétente. Il n'appartient dès lors pas aux autorités régionales d'interdire *directement* la production de certains produits, ni, selon nous, l'utilisation de certaines substances dans la composition de produits, au motif que cette production ou cette utilisation seraient (plus) polluantes.

**29. Réglementation indirecte du procédé de fabrication.** L'autorité environnementale est néanmoins compétente notamment pour imposer à l'exploitant d'un établissement classé des mesures préventives de la production de déchets (ré-

de produits déterminés, ou à la performance écologique du mode de production (le volume de polluant par quantité de bien produit).

<sup>90</sup> Nous soulignons.

<sup>91</sup> Chambre, *Doc. Parl.*, sess. ord. 1997-1998, n° 1673/1, pp. 14 et 15.

<sup>92</sup> Nous soulignons.

<sup>93</sup> C.E., avis des 3 et 17 mars 1998, Chambre, *Doc. Parl.*, sess. ord. 1997-1998, n° 1673/1, spéc. pp. 52-59.

duction à la source)<sup>94, 95</sup>, même si celle-ci influe sur le mode de production qui peut être utilisé<sup>96</sup>. La question se pose dans les mêmes termes à propos de la réglementation des émissions polluantes dans l'air et dans l'eau.

Dès lors que la transformation de matières premières aboutit non seulement à créer des produits, mais également des déchets ainsi que des émissions dans l'air et dans l'eau, les autorités régionales peuvent en effet, en réglant ces questions, influencer sur le fonctionnement du mode de production, par exemple en rendant impossible l'utilisation de certaines techniques de fabrication particulièrement productrices de déchets ou d'émissions.

En vertu des principes généraux exposés ci-dessus<sup>97</sup>, l'exercice de la compétence régionale en matière de déchets et d'émissions peut, bien que tel ne puisse être son objet, avoir certains effets sur le mode de production ou les composantes utilisées dans la confection de certains produits, matière réservée à l'autorité fédérale au titre de normes de produits<sup>98</sup>.

<sup>94</sup> Voy. *Doc. Parl.*, Sénat, n° 1-173, Compte-rendu analytique, séance du 19 mars 1998.

<sup>95</sup> Les déchets que génère un établissement classé constituent en effet classiquement un aspect des nuisances environnementales que l'autorité chargée de la police de ces établissements est habilitée à régler. Dans l'exercice de ces pouvoirs, l'autorité en question devra cependant veiller à ne pas restreindre indûment, en vue d'éviter l'apparition de déchets, le champ d'application de la notion de déchet définie au plan communautaire (cf. l'article 1<sup>er</sup>, a) de la directive du Conseil n° 75/442/CEE du 15 juillet 1975 relative aux déchets et l'article 1<sup>er</sup>, a) de la directive 2006/12/CE du Parlement européen et du Conseil du 5 avril 2006 relative aux déchets), par exemple en soumettant – comme ce fut le cas en Région wallonne – à un régime spécifique de valorisation différent de celui des déchets, certaines substances ou objets dont le détenteur peut entendre ou devoir se défaire et qui constituent de ce fait des déchets au sens du droit communautaire dérivé (voy. C.J.C.E., *Inter-Environnement Wallonie*, 28 janvier 2005, C-208/04, spéc. points 20 et 23; C.E., *a.s.b.l. Inter-Environnement Wallonie*, 29 avril 2004, n° 130.865; C.E., *a.s.b.l. Inter-Environnement Wallonie*, 23 mars 2006, n° 156.825).

<sup>96</sup> S'il ne s'agit pas des seules mesures susceptibles d'exercer un effet indirect sur la nature et le fonctionnement du procédé de fabrication dont peuvent user les autorités régionales, les obligations en matière de sécurité du public ou de pollution des sols pouvant également avoir un effet similaire, les premières ont néanmoins un impact important à cet égard dans la mesure où les rejets de l'installation classée sont généralement directement fonction de ces questions.

<sup>97</sup> Voy. *supra*, n°s 9, 10 et 12.

<sup>98</sup> Comp., par analogie, la réponse donnée par le Conseil d'État à propos de l'incidence qu'ont les normes de bruit imposées par l'arrêté du Gouvernement régional bruxellois du 27 mai 1999 relatif à la lutte contre le bruit sur la compétence fédérale en matière de normes de produits, et sur la possibilité d'utiliser certains avions conformes à ces normes (C.E., (A.G.), *s.a. European Air Transport e.a.*, 9 mai 2006, n° 158.548, *op. cit.* et C.E., (A.G.), *s.a. B.I.A.C.*, 9 mai 2006, n° 158.549, *op. cit.*, en particulier la réponse au premier moyen). Ces arrêts indiquent par ailleurs expressément que «le principe de proportionnalité n'implique pas que l'autorité compétente en matière d'environnement ne pourrait prendre aucune mesure affectant la compétence fédérale dans le domaine des normes de produits; qu'il a seulement pour effet de s'opposer à ce qu'une autorité adopte des prescriptions de protection de l'environnement ayant des répercussions telles sur la compétence menée par une autorité relevant d'un autre niveau de pouvoir que ces prescriptions empêcheraient celle-ci de conduire une politique efficace dans le domaine des normes de produits».

Cette compétence doit cependant être exercée conformément au principe de proportionnalité, en ne rendant pas impossible ou exagérément difficile l'intervention de l'État fédéral au titre des normes de produits.

Ainsi délimitée, la prévention qualitative et quantitative des déchets et de la pollution atmosphérique et de l'eau relève des compétences régionales pouvant être mises en oeuvre dans le cadre de la police des établissements dangereux, insalubres et incommodes.

#### b) La police des radiations ionisantes<sup>99</sup> et des déchets radioactifs

**30. Portée.** Il s'agit d'une matière réservée exclusivement aux autorités fédérales<sup>100</sup>. Il s'ensuit que les conditions d'exploitation imposées par les autorités régionales ne peuvent inclure de mesures de protection contre les radiations ionisantes ou relatives aux déchets radioactifs, comme des mesures de stockage particulières de déchets radioactifs résultant de l'utilisation de techniques de chimiothérapie dans un hôpital, ou relatives au transport de tels déchets. Echappe de même à la compétence des régions la réglementation d'installations de forages effectués en vue du stockage de déchets nucléaires<sup>101</sup>.

En revanche, cette réserve n'interdit pas à notre sens que l'autorité chargée de la police des installations classées impose à l'exploitant des mesures destinées à assurer qu'aucune contamination non autorisée de substances par des matériaux radioactifs ne s'y produise, telle l'obligation de placer un portique de détection à l'entrée d'un centre d'élimination de déchets ménagers afin d'éviter que des déchets radioactifs soient mêlés aux déchets traités. Vainement, selon nous, objecterait-on que le permis inclurait, de la sorte, des mesures de protection contre les radiations ionisantes. Il ne

<sup>99</sup> Sur la police des radiations non ionisantes voy. *infra*, n°s 65-67.

<sup>100</sup> Elle comprend, d'une part, la police des installations nucléaires et des établissements où s'exercent des activités (potentiellement) génératrices de radiations ionisantes, et d'autre part, réglemente au titre de la protection civile la détention, le transport et la cession de substances fissiles ou (potentiellement) non naturellement radioactives, ainsi que le traitement de déchets de cette nature. Ces questions sont réglées principalement par la loi du 15 avril 1994 relative à la protection de la population et de l'environnement contre les dangers résultant des rayonnements ionisants et relatives à l'Agence fédérale de Contrôle nucléaire et l'arrêté royal du 20 juillet 2001 portant règlement général de la protection de la population, des travailleurs et de l'environnement contre le danger des rayonnements ionisants (dit encore R.G.P.I.).

<sup>101</sup> C.A., 12 juillet 1995, n° 57/95, B.13.2.

s'agit en effet pas, ce faisant, de réglementer directement ou indirectement le déchet radioactif, mais d'empêcher qu'il pénètre sur le site faisant l'objet du permis d'environnement et sur lequel le traitement de déchets radioactifs n'a pu être autorisé par les autorités régionales. Cette obligation constitue en réalité une mesure de contrôle, que l'autorité délivrante est habilitée à imposer.

### c) *Le transit de déchets*

**31. Objet.** La matière est régie par la loi du 9 juillet 1984 concernant l'importation, l'exportation et le transit de déchets<sup>102</sup>, et par son arrêté d'exécution du 2 juin 1987<sup>103</sup>.

A l'occasion de la réforme introduite par la loi spéciale du 16 juillet 1993, l'importation et l'exportation de déchets, autres composantes des transferts internationaux de déchets<sup>104</sup>, furent transférées aux régions, le transit demeurant fédéral en raison des obligations imposées par le droit communautaire<sup>105</sup>.

Cette compétence, visant «*toute opération visant à transférer des déchets provenant de et destinés à un État membre ou à un État tiers et couvrant leurs mouvements du bureau frontière belge d'entrée au bureau frontière belge de sortie*»<sup>106</sup>, ne nous paraît pas pouvoir entrer en concours avec la police régionale des installations classées. Tout entreposage même temporaire dans un établissement situé sur le territoire belge constituerait en effet une mesure soit d'élimination

soit de valorisation<sup>107</sup>, dont la Belgique deviendrait l'État de destination<sup>108</sup>.

Par conséquent, dans une telle hypothèse, le transfert international s'analyse en une importation de déchets<sup>109</sup> sur le territoire belge, lequel relève des attributions régionales. L'intervention des autorités fédérales se limite, partant, à notre sens à régler le transport en provenance de et à destination de l'étranger, sans dépôt même transitoire de ces substances dans une installation située en Belgique<sup>110</sup>.

### d) *La police de la protection du travail*

**32. Principes.** Les dispositions répartitrices de compétence réservent expressément à l'autorité fédérale les «*mesures de police interne qui concernent la protection du travail*»<sup>111</sup>. L'articulation entre les compétences régionales en matière d'établissements dangereux, insalubres et incommodes et la police de la protection du travail, ressortissant aux attributions fédérales et les délicates questions qu'elle suscite ont déjà fait l'objet de nombreux commentaires<sup>112</sup>.

La restriction qui découle de cette compétence fédérale sur les attributions régionales en matière

<sup>107</sup> Selon l'article 2 de l'arrêté royal du 2 juin 1987, l'élimination vise «*le traitement des déchets, leur stockage, leur dépôt sur ou dans le sol ainsi que leur immersion et incinération en mer*», sans distinguer suivant le caractère définitif ou temporaire de l'entreposage.

De même, les rubriques D 15 et R 13 des annexes II A et II B de la Directive 2006/12/CE du Parlement européen et du Conseil du 5 avril 2006 relative aux déchets (J.O.U.E., 27 avril 2006, L 114), auxquelles renvoie l'article 2 du règlement (CE) n° 1013/2006, susvisé, pour définir les opérations de valorisation et d'élimination des déchets vise comme telles le «*stockage de déchets préalablement à l'une des opérations numérotées [respectivement R 1 à R 12 et D1 à D14] (à l'exclusion du stockage temporaire, avant collecte, sur le site de production)*». Il s'en déduit *a contrario* que les autres formes de stockage même temporaire sont comprises dans cette définition.

<sup>108</sup> Le «*destinataire*» s'entend en effet de «*la personne ou l'entreprise à laquelle les déchets sont transférés pour élimination*» (article 2 de l'arrêté royal du 2 juin 1987) ou, selon le droit communautaire dérivé, de «*la personne ou l'entreprise relevant de la compétence du pays de destination à laquelle les déchets sont transférés en vue de leur valorisation ou de leur élimination*» (article 2, 14) du règlement (CE) n° 1013/2006).

<sup>109</sup> A savoir une «*opération visant à transférer des déchets provenant d'un État membre ou d'un État tiers et couvrant leurs mouvements du bureau frontière belge d'entrée au destinataire*» (article 2 de l'arrêté royal du 2 juin 1987).

<sup>110</sup> Cette analyse correspond par ailleurs à la définition que donne le droit communautaire du transfert, qui vise «*le transport de déchets destinés à être éliminés ou valorisés [...]*» (article 2, 34) du règlement (CE) n° 1013/2006).

<sup>111</sup> Article 6, § 1<sup>er</sup>, II, al. 1<sup>er</sup>, 3<sup>e</sup>, *in fine*, de la loi spéciale du 8 août 1980.

<sup>112</sup> Voy. D. JANS, *Droit de l'environnement et nuisances industrielles*, Bruges, La Charte, 2007, spéc. pp. 61-79 et 191-203, n°s 63-80 et 222-232 et «*Responsabilité environnementale et droit du travail*», in *op. cit.*, 2004, pp. 202-217, n°s 2-15. Voy. également L. DERIDDER, J. THEUNIS et T. VERMEIR, «*Bevoegdheidsverdeling inzake leefmilieu*», in *op. cit.*, 2006, pp. 326-327, n°s 8-9; J.-F. NEURAY, *Droit de l'environnement*, *op. cit.*, pp. 282-284, n° 130.

<sup>102</sup> M.B., 4 octobre 1984, p. 13.507.

<sup>103</sup> Arrêté royal portant réglementation de l'exportation, l'importation et du transit des déchets, M.B., 19 juin 1987, p. 9.363.

<sup>104</sup> Sur les transferts internationaux de déchets, voy. S. LEPRINCE, «*Déchets*», R.P.D.B., complément t. X, *op. cit.*, v° urbanisme et environnement, pp. 1183-1185, n°s 1685-1696; J. DE PAUW, «*Internationale afvaltransporten tussen België en Nederland*», T.M.R., 2004, pp. 636-655.

<sup>105</sup> L'article 36 du Règlement (CEE) n° 259/93 du Conseil concernant la surveillance et le contrôle des transferts de déchets à l'entrée et à la sortie de la Communauté européenne (J.O.C.E., 6 février 1993, L 30) disposait en effet qu'«*[e]n matière de transit, une seule autorité compétente est désignée par chaque État membre*». Une disposition similaire est reprise dans l'article 53 du Règlement (CE) n° 1013/2006 du Parlement européen et du Conseil concernant les transferts de déchets (J.O.U.E., 12 juillet 2006, L 190), qui a remplacé le précédent règlement.

<sup>106</sup> Article 2 de l'arrêté royal du 2 juin 1987, précité. Selon l'article 2, 32, du règlement (CE) n° 1013/2006, précité, cette notion s'entend du «*transfert de déchets ou un transfert de déchets envisagé via un ou plusieurs pays autres que le pays d'expédition ou de destination*».

de police des établissements classés doit à notre sens s'analyser sous deux angles : l'aspect personnel, d'une part, et l'aspect matériel, d'autre part <sup>113</sup>.

#### i) Ratione personae

**33. Portée.** La compétence fédérale est limitée à la protection du travail, et ne concerne dès lors que les personnes qui revêtent la qualité de travailleur. Le Conseil d'État a en effet jugé «*que les Régions étant compétentes pour adopter toutes mesures de police à l'égard des établissements classés ayant un autre objet que la protection des travailleurs, elles sont en principe habilitées à assurer la protection des personnes autres que les travailleurs contre les nuisances générées par les établissements dangereux, insalubres et incommodes*» <sup>114</sup>. Les régions conservent ainsi une compétence pour régler les nuisances créées par ces établissements classés pour les personnes qui se trouvent dans l'enceinte de ceux-ci et n'ont pas la qualité de travailleur <sup>115</sup>.

La compétence des régions n'est dès lors exclue, dans la mesure précisée ci-après, qu'à l'égard des seuls travailleurs.

Toutefois, la Cour constitutionnelle – sur questions préjudicielles posées par le Conseil d'État – a admis une extension de la notion de travailleur à d'autres catégories de personnes qui effectuent une forme de travail, quel que soit leur statut, sous l'autorité d'une autre personne, même s'il ne s'agit pas de travailleurs au sens de la législation gouvernant le droit du travail <sup>116</sup>. Elle a ainsi validé l'assimilation à des travailleurs à protéger, de

stagiaires, de personnes qui suivent une formation professionnelle, d'élèves et étudiants qui suivent des études pour lesquelles le programme d'étude prévoit une forme de travail et de personnes liées par un contrat d'apprentissage <sup>117</sup>.

La compétence régionale est dès lors également exclue à leur égard <sup>118</sup>.

#### ii) Ratione materiae

**34. Objet.** Les normes répartitrices de compétences visent la protection du travail au sens large <sup>119</sup>.

Aucun texte ne définit précisément cette notion. Suivant l'exposé des motifs de la loi spéciale de 1980, elle vise tout aspect se rapportant à la «*sécurité et à l'hygiène des travailleurs*» <sup>120</sup>.

Il n'en demeure pas moins que les autorités régionales restent compétentes pour régler les questions relatives à l'*environnement*, même si elles exercent souvent un impact indirect sur la santé des travailleurs. Il en va notamment ainsi en matière d'assainissement des sols dans le cadre d'une installation en activité, ou encore des règles en matière d'amiante <sup>121</sup>.

La circonstance que les conditions et prescriptions adoptées par les autorités régionales concernent directement les prestations effectuées par des travailleurs ne paraît pas déterminante <sup>122</sup>; de telles obligations peuvent en effet poursuivre l'un des objectifs relevant des attributions régionales <sup>123</sup>.

De même, les activités se déroulant dans des locaux non accessibles au public, ainsi que les

<sup>113</sup> *Contra*, D. JANS, «Établissements dangereux, insalubres et incommodes et bien-être du travailleur: qui règle quoi et où? Réflexions à l'occasion des arrêts 65/2005 et 147/2006 de la Cour d'arbitrage», *Amén.*, 2007, p. 203; *Droit de l'environnement et nuisances industrielles*, op. cit., p. 77, n° 78, selon qui «la ligne de partage des compétences concurrentes s'entend [...] de l'objet ratione personae de la norme». Nous ne partageons pas l'analyse de cet auteur, dès lors que la police de la protection du travail vise uniquement la sécurité et la santé des préposés et personnes assimilées, mais non leur environnement en tant que tel. La Cour constitutionnelle nous paraît, à tout le moins implicitement, consacrer cette approche, dès lors qu'elle considère qu'en permettant de régler l'environnement de travail dans la mesure où celui-ci a une influence sur les travailleurs et personnes assimilées, la loi concernée est entachée d'un excès de pouvoir qui, limité, est néanmoins admissible (voy. *infra*, n° 34). Dès lors, les exigences des autorités régionales peuvent s'appliquer directement aux travailleurs, pour autant qu'elles visent ce faisant à protéger l'environnement.

<sup>114</sup> C.E., *Région wallonne*, 21 décembre 2005, n° 153.076, nous soulignons.

<sup>115</sup> «Tous les autres aspects relatifs aux nuisances qu'un établissement peut provoquer pour l'environnement relèvent (même s'ils se situent dans l'établissement) de la 'police externe' et donc de la compétence des Régions» (Chambre, *Doc. parl.*, sess. extr. 1988, n° 516/6, p. 115).

<sup>116</sup> Qui vise traditionnellement toute personne exécutant des prestations dans un lien de subordination.

<sup>117</sup> C.A., 28 septembre 2006, n° 147/2006, B.9.1 et B.9.3; C.A., n° 65/2005, B.14. Cette assimilation provient de l'article 2, § 1<sup>er</sup>, de la loi du 4 août 1996 relative au bien-être des travailleurs lors de l'exécution de leur travail.

<sup>118</sup> Contrairement à l'extension de la compétence fédérale à certains aspects environnementaux touchant à la protection du personnel (voy. *infra*, n° 35, spéc. note 125), la Cour constitutionnelle a en effet considéré que le législateur fédéral n'a pas empiété sur les attributions régionales en réglant la santé et la protection des personnes assimilées aux travailleurs, en ce compris dans les établissements classés (C.A., 28 septembre 2006, n° 147/2006, B.9.4 et B.16.2).

<sup>119</sup> C.A., 28 septembre 2006, n° 147/2006, B.8.2.

<sup>120</sup> J.-M. VAN BOL, «L'environnement: matière régionale à part entière?», *Amén.-Env.*, 1980, p. 7.

<sup>121</sup> D. JANS, *Droit de l'environnement et nuisances industrielles*, op. cit., pp. 193-201, n°s 225-229.

<sup>122</sup> Le critère personnel ne suffit en effet pas selon nous (voy. *supra*, n° 33).

<sup>123</sup> Par exemple, éviter que la manipulation de substances par des préposés ne présente un risque pour la sécurité et/ou la santé du public ou ne porte atteinte à l'environnement.



substances qui y sont entreposées, peuvent être réglées par les autorités régionales pour autant qu'elles soient susceptibles d'avoir des répercussions sur le public (exhalations toxiques, fuites,...) ou sur l'environnement (infiltrations dans le sol,...).

**35. Extension de la compétence fédérale.** Par ailleurs, la Cour constitutionnelle a validé le dispositif législatif habilitant le Roi à imposer aux employeurs et aux travailleurs des dispositions en matière d'environnement, pour autant qu'elles aient une influence sur la sécurité du travail, la protection de la santé du travailleur au travail, la charge psychosociale occasionnée par le travail, l'ergonomie, l'hygiène du travail ou l'embellissement des lieux de travail <sup>124</sup>. Elle a en effet considéré qu'«*il est cohérent que la compétence fédérale en matière de protection du travail englobe les différents aspects de la protection du bien-être du travailleur, notamment la protection d'un environnement sain au travail*» <sup>125</sup>.

Elle relève cependant qu'en procédant de la sorte, «*le législateur fédéral n'a pas empiété de façon disproportionnée sur la compétence des régions*» <sup>126</sup>, et, estime, partant, qu'il s'agit là d'un champ de compétences partagées, que les régions peuvent régler de manière concurrente.

### iii) Conclusion

**36. Synthèse.** Les conclusions suivantes s'imposent au terme de ces développements.

Les autorités régionales sont compétentes pour régler les nuisances causées par une installation classée hors de son enceinte, sans considération de personnes.

A l'intérieur de cette enceinte, elles ne peuvent imposer d'obligations destinées à assurer la sécurité et la santé des travailleurs ou des personnes assimilées <sup>127</sup>.

Elles ont toutefois le pouvoir de prescrire des mesures qui ont pour *objet* la protection de l'environnement, même si elles ont également pour ef-

*fet* de protéger la sécurité ou la santé des préposés. De même peuvent-elles imposer des obligations tendant à protéger la santé ou la sécurité du public, c'est-à-dire des personnes se trouvant dans l'enceinte de l'établissement classé non visées par la police de la protection du travail, même si ces prescriptions offrent également indirectement une prévention aux préposés.

Poursuivant des objectifs partiellement identiques à l'égard de personnes différentes se trouvant parfois dans un même lieu, les polices de la protection du travail et des établissements dangereux, insalubres et incommodes entrent naturellement en concours. Cette concurrence se marquera particulièrement, d'une part, dans des installations classées accessibles au public dans lesquelles sont occupées des travailleurs ou des personnes assimilées, et, d'autre part, dans des hypothèses où le risque, même apparu dans un espace non accessible au public, menace de se répandre ou d'affecter la sécurité au-delà de la zone confinée <sup>128</sup>.

Dans ce champ de compétences certes parallèles, les risques d'interventions concurrentes demeurent néanmoins limités. Dans le cas particulier où les instances fédérales négligeraient de régler la question <sup>129</sup>, les autorités environnementales ne pourraient en principe régir des risques auxquels seuls les travailleurs sont exposés, ni adopter de conditions qui par leur nature sont destinées à assurer la seule protection de ces derniers.

Par ailleurs, conformément au principe de légalité, l'autorité délivrant un permis d'environnement ne pourra assortir son autorisation de conditions d'exploitation particulières incompatibles avec les prescriptions réglementaires édictées au titre de la protection des travailleurs <sup>130</sup> qui s'appliquent à l'installation classée concernée <sup>131</sup>.

<sup>128</sup> D. JANS, *Droit de l'environnement et nuisances industrielles*, op. cit., p. 203, n° 232.

<sup>129</sup> Voy. *infra*, n° 46.

<sup>130</sup> Ces dernières sont essentiellement contenues dans le Règlement général pour la protection du travail (en abrégé R.G.P.T.), dont les différents titres ont été approuvés par deux arrêtés du Régent des 11 février 1946 (*M.B.*, 3 avril 1946, p. 3.074) et 27 septembre 1947 (*M.B.*, 3 octobre 1947, p. 9.040).

<sup>131</sup> Sur cette question et sa portée, voy. *infra*, n° 41.

<sup>124</sup> Article 4, § 1<sup>er</sup>, de la loi du 4 août 1996, précitée.

<sup>125</sup> C.A., n° 147/2006, B.20.4.

<sup>126</sup> *Ibid.*, B.20.5.

<sup>127</sup> Même si elles sont également destinées à protéger le public, seraient toutefois en règle entachées d'excès de pouvoir les prescriptions qui visent ouvertement la protection des travailleurs ou personnes assimilées.

### III. LES POLICES CONCURRENTES

#### A. L'INCIDENCE DES POLICES CONCURRENTES

##### 1. Les principes généraux applicables au concours de polices

**37. Notions.** Il convient traditionnellement de distinguer deux situations : le concours entre la police générale et les polices spéciales, et les concours de polices spéciales.

La *police générale* tend au maintien de l'ordre public *général*, à savoir la sécurité, la tranquillité et la salubrité publiques, et relève en principe de la compétence des autorités communales<sup>132</sup>. Ces composantes peuvent être définies comme suit<sup>133</sup> :

- la tranquillité consiste en l'absence de désordres et de tumultes ;
- la salubrité s'entend de l'absence de maladie par la sauvegarde de l'hygiène ;
- la sécurité (ou sûreté) publique vise l'absence d'accidents dommageables pour les personnes et pour les biens.

A côté de cette police générale, les polices spéciales visent à réglementer un aspect étranger<sup>134</sup>, ou, s'agissant de la police spéciale ici analysée, particulier de l'ordre public matériel, étant les nuisances causées par les établissements dangereux, incommodes ou insalubres. Elles sont instituées par un texte organique.

##### a) Concours avec la police générale

**38. Exclusion de principe de la police générale.** Une police spéciale exclut l'intervention de la police générale lorsque, et dans la mesure où, elle réglemente la matière qu'elle vise de manière complète, détaillée et précise<sup>135</sup>.

Comme indiqué ci-dessus, tel est le cas pour la police des établissements dangereux, insalubres et incommodes. Dès lors, l'action des autorités environnementales ne pourra en principe se trouver entravée par l'exercice de la police générale<sup>136</sup>.

##### b) Concours entre polices spéciales

**39. Observations liminaires.** Dans le cadre de l'action des autorités chargées de la police des installations classées, ce sont principalement les règles du concours entre polices spéciales qui présentent un intérêt particulier. Nombre de polices spéciales viennent en effet régler concurremment des installations par ailleurs classées au titre de la police spéciale des établissements dangereux, insalubres et incommodes. Les implications concrètes de ces concours de polices seront étudiées dans la section suivante<sup>137</sup>.

Il s'impose cependant d'analyser en premier lieu les règles générales applicables au concours de polices spéciales.

Soulignons d'ores et déjà que ces hypothèses de concours peuvent être de plusieurs ordres, qu'il convient de distinguer dans une certaine mesure. En premier lieu, un concours peut se présenter entre deux mesures se situant à des niveaux différents dans la hiérarchie des normes<sup>138</sup>. Une concurrence peut également se présenter entre mesures de même niveau hiérarchique.

Par ailleurs, la notion de concours et ses implications potentielles doivent elles-mêmes être précisées. Le concours de polices s'analyse comme une situation dans laquelle une même question ou un même fait est régi concurremment par différentes mesures ressortissant à des polices distinctes. Ces mesures peuvent très bien se compléter,

<sup>132</sup> Voy. les articles 133, alinéa 2, et 135, §2, de la nouvelle loi communale.

<sup>133</sup> P. GOFFAUX, *Dictionnaire élémentaire de droit administratif*, Bruxelles, Bruylant, 2006, pp. 248, 259 et 267 au v° correspondant.

<sup>134</sup> Ainsi la police spéciale de l'aménagement du territoire ou de l'urbanisme (voy. *infra*, n°s 58-60), ou la police des implantations commerciales, qui tend à l'appréciation des incidences économiques et commerciales d'établissements de commerce (voy. *infra*, n°s 63-64).

<sup>135</sup> Voy. également *supra*, n° 7. Cette exclusion ne trouve cependant à s'appliquer que dans la mesure du recouvrement de l'ordre public général et de l'ordre public spécial. La police des installations classées n'interdit pas l'adoption de mesures de police générale à portée plus large, qui s'appliquent à ces établissements sans les viser expressément, ni une intervention complémentaire dans une situation non couverte par la police spéciale en question, telle la castration d'animaux dont la police environne-

mentale ne soumet pas la détention à autorisation (C.E., *Mathieu*, 13 juin 2002, n° 107.824) (sur ces questions, voy. M. QUINTIN, « Quelques réflexions au sujet des liens entre la protection du patrimoine immobilier, la police de l'urbanisme et de l'aménagement du territoire et d'autres polices administratives », *Amén.*, 2006, numéro spécial, spéc. pp. 24-25, n° 7).

<sup>136</sup> Lorsqu'un établissement par ailleurs classé se trouve régi concurremment par des mesures relevant de la police générale, il appartient à l'autorité chargée de la police spéciale de ne pas porter atteinte à l'exercice réglementaire de cette police conformément aux principes exposés ci-après (*infra*, n°s 41-43).

<sup>137</sup> Voy. *infra*, section B, « Examen de certaines polices concurrentes ».

<sup>138</sup> Il s'agit de l'hypothèse où une mesure individuelle entre en concours avec une mesure réglementaire prise en application d'une autre police, ou de la relation entre une mesure réglementaire et une mesure de valeur légale.

soit qu'elles régissent des aspects différents de la situation ou du fait concerné, soit qu'elles en régissent un même aspect mais sans incompatibilité entre leurs effets respectifs<sup>139</sup>. Il arrive toutefois également que les prescriptions qu'elles édictent soient inconciliables<sup>140</sup>.

**40. Principes applicables.** L'articulation entre différentes polices spéciales repose sur *deux principes fondamentaux* : l'indépendance et le cumul.

La règle du cumul implique que le concours de polices spéciales ne se règle pas, sauf dérogation législative, au regard de la règle *lex specialia generalibus derogant* : lorsque plusieurs polices spéciales règlent concurremment des aspects identiques<sup>141</sup>, les différents corps de règles ont vocation à s'appliquer<sup>142</sup>, aucun n'absorbant les autres. Il s'ensuit, d'une part, que la licéité de l'exercice d'une activité ou de l'accomplissement d'actes suppose l'obtention de toutes les autorisations imposées par les différents régimes de police spéciale applicables, et, d'autre part, que l'existence d'une réglementation particulière sur un point n'exclut en principe pas l'intervention d'une autre autorité dans le cadre du pouvoir de police propre qui lui incombe, pour autant bien entendu que cette dernière soit demeurée dans le champ de ses attributions. En réalité, ce principe vise plutôt la licéité d'actes matériels, sans restreindre les pouvoirs de l'autorité chargée de la mise en œuvre d'une réglementation de police.

Le principe d'indépendance (ou encore d'autonomie) des polices spéciales, qui concerne la validité des autorisations administratives, a pour sa part trait à la *compétence* des autorités délivrantes. Les implications de ce principe ont déjà été synthétisées dans d'importantes contributions<sup>143</sup>, et nous n'en développerons dès lors que les points

saillants qui présentent un intérêt au regard de la police des installations classées, tout en précisant certaines questions.

La règle d'autonomie implique au premier chef qu'une autorité ne doit pas faire intervenir dans son appréciation des considérations fondées sur une autre réglementation de police<sup>144</sup>.

Une application rigoureuse de ce principe de séparation voudrait par ailleurs que l'absence de réglementation dans un domaine déterminé demeure sans incidence sur l'étendue du champ d'application d'une autre police spéciale. Autrement dit, cette circonstance ne saurait rendre une autorité compétente pour connaître de considérations qui ne relèvent pas de la police qu'elle est chargée d'appliquer<sup>145</sup>.

Les difficultés et les inconvénients nés de l'application de ces deux principes, dès lors que «*les objectifs [des différentes polices administratives spéciales] peuvent se recouper ou [leurs] applications interférer l'une sur l'autre*»<sup>146</sup>, ont été soulignés à de nombreuses reprises. La jurisprudence n'a toutefois pas manqué d'apporter, même en l'absence de textes, des tempéraments à leur rigueur.

**41. Principe de légalité.** Une première exception au principe d'indépendance traditionnelle retenue trouve son siège dans le principe de la hiérarchie des normes, dont l'article 159 de la Constitution constitue une expression particulière. Elle concerne bien entendu uniquement les hypothèses de concours entre mesures de valeur hiérarchique inégale.

Les autorités régionales ne pourraient entre autres valablement délivrer un permis d'environnement contraire à l'affectation prévue dans les plans d'aménagement, à valeur réglementaire<sup>147</sup>. Dans un même ordre d'idées, le Conseil d'État considère que méconnaît le principe de légalité, l'arrêté de classement d'un bien qui interdit «*toute construction dans une zone "constructible"*» selon les plans d'aménagement en vigueur<sup>148</sup>.

<sup>139</sup> Soit qu'une mesure règle de manière moins sévère des aspects déjà réglés par d'autres normes, soit qu'elle impose des obligations compatibles avec ces règles. On peut alors parler de cumul non conflictuel.

<sup>140</sup> Lorsqu'elles imposent des obligations positives ou négatives qui ne peuvent, par leur nature-même, être combinées. Dans une telle hypothèse, mais uniquement dans ce cas, le concours génère une contradiction entre des mesures, qu'on peut qualifier de cumul conflictuel.

<sup>141</sup> Par exemple, les concentrations d'amiante (sur cette question, voy. D. JANS, *Droit de l'environnement et nuisances industrielles*, op. cit., pp. 199-201, n°s 228-229).

<sup>142</sup> M. QUINTIN, op. cit., *Amén.*, 2006, numéro spécial, p. 22, n° 4.

<sup>143</sup> Voy. M. QUINTIN, op. cit., *Amén.*, 2006, numéro spécial, spéc. pp. 23-24, n° 5; M. PÂQUES, «Combinaison de polices administratives», *Amén.*, 2000, numéro spécial, pp. 60-66.

<sup>144</sup> M. PÂQUES, op. cit., *Amén.*, 2000, numéro spécial, p. 60.

<sup>145</sup> Voy. cependant *infra*, n° 46.

<sup>146</sup> M. PÂQUES, op. cit., *Amén.*, 2000, numéro spécial, p. 60.

<sup>147</sup> Sur cette question, voy. *infra*, n° 60.

<sup>148</sup> C.E., s.a. *Société agricole et forestière de Tavier*, 6 novembre 2003, n° 125.111; C.E., c.p.a.s. de Bruxelles, 11 mars 2003, n° 116.903. Pour un cas d'application, voy. C.E., n.v. *Invest Europe Hunting II*, 6 juin 1996, n° 59.917.

De manière générale, toute décision individuelle prise au titre d'une police spéciale doit être conforme à «*toutes les normes en vigueur, même si elles ressortissent à d'autres polices*»<sup>149</sup>.

Encore convient-il de s'entendre sur la portée précise du principe de légalité. Celui-ci ne trouve, à notre sens, à s'appliquer qu'en cas d'incompatibilité entre des prescriptions imposées par des mesures de niveau hiérarchique différent.

Il n'impose pas à l'autorité délivrant le permis d'environnement d'examiner la conformité du projet à toutes espèces de normes, notamment à celles qui ne s'adressent pas à cette autorité<sup>150</sup> et qui poursuivent des objectifs étrangers à la protection des intérêts dont elle est chargée<sup>151</sup>. Au moyen critiquant la validité d'un permis d'environnement dont les prescriptions n'assurent pas l'élevage de poulets conformément aux conditions de la loi du 14 août 1986 relative à la protection et au bien-être des animaux, le Conseil d'État a répondu qu'il n'appartenait pas à l'autorité délivrante de se prononcer sur cette question<sup>152</sup>, les exigences prescrites s'adressant aux détenteurs d'animaux et non à elle. Dans un ordre d'idées voisin, la Haute juridiction a pu relever que «*les règles que contient la loi du 26 mars 1914 [pour la préservation du champ de bataille de Waterloo] ne sont pas applicables pour l'examen de la légalité d'un permis [...] délivré exclusivement en application du CWATUP*», police administrative distincte<sup>153</sup>.

De même, l'existence d'autres polices n'interdit pas aux autorités environnementales d'imposer, en vue de réduire les nuisances qui relèvent de leur champ d'action, des prescriptions plus sévères. Au requérant qui soutient que l'autorité environnementale ne pourrait se prononcer sur une installation de stationnement de véhicules-citer-nes contenant des liquides toxiques ou inflamm-

bles en raison du fait que cette activité est régie par une réglementation distincte relative au transport des marchandises dangereuses par route<sup>154</sup>, la Haute juridiction administrative oppose que cette simple circonstance ne suffit pas à restreindre la compétence de l'autorité environnementale au titre de la police des installations classées<sup>155</sup>.

En décider autrement reviendrait en effet à nier la possibilité offerte à l'autorité compétente dans les trois régions<sup>156</sup>, d'assortir le permis qu'elle délivre de conditions d'exploitation particulières.

La solution retenue lorsqu'un arrêté de classement (acte-condition individuel) interdit des actes ou travaux autorisés par les prescriptions planologiques applicables résulte quant à elle de ce qu'un tel arrêté *paralyserait la réalisation du plan* qui constitue une norme supérieure<sup>157</sup>. La Haute juridiction administrative a d'ailleurs nuancé son point de vue : elle considère en effet qu'un arrêté de classement plus sévère que les prescriptions planologiques est admissible, faute d'incompatibilité, lorsque l'arrêté de classement n'emporte pas d'interdiction totale de construire<sup>158</sup> ou n'affecte qu'une partie ténue de la zone «constructible»<sup>159</sup>.

<sup>154</sup> Accord européen relatif au transport international des marchandises dangereuses par route (ADR) et ses annexes, fait à Genève le 30 septembre 1957 et entré en vigueur le 29 janvier 1968, approuvé par loi du 10 août 1960, *M.B.*, 7 octobre 1960, p. 7.678; arrêté royal du 9 mars 2003 relatif au transport des marchandises dangereuses par route, à l'exception des matières explosibles et radioactives, *M.B.*, 7 avril 2003, p. 17.424.

<sup>155</sup> C.E., *b.v.b.a. De Decker- Van Riet*, 7 décembre 2006, n° 165.667, point 2.2.2. : «*dat immers het loutere gegeven dat de transportactiviteiten van de verzoekende partij onderworpen zijn aan de ADR-reglementering, die kadert in het Europees Verdrag betreffende het internationaal vervoer van gevaarlijke goederen over de weg, op zich niet impliceert dat de Vlaamse minister van leefmilieu onbevoegd is om de in het geding zijnde milieuvergunningaanvraag te beoordelen vanuit de invalshoek dat voor het stallen van de bedoelde tankwagens parkeerplaatsen noodzakelijk zijn die als hinderlijke inrichting zijn ingedeeld door de bij het besluit van de Vlaamse regering van 6 februari 1991 houdende vaststelling van het Vlaams reglement betreffende de milieuvergunning (Vlaam I) gevoegde indelingslijst (rubriek 15.1.) en dus zijn onderworpen aan de milieuvergunningplicht; dat het gegeven dat de ADRreglementering specifieke voorschriften bevat die door de transporteur nageleefd moeten worden bij het stationeren van voertuigen die geladen zijn met gevaarlijke stoffen, daar niets aan afdoet; dat de verzoekende partij overigens niet de wettigheid betwist van de desbetreffende indelingsrubriek die haar ertoe heeft gebracht in haar vergunningaanvraag voor de verandering van de bestaande inrichting "het stallen in een loods van 17 tankwagens gevuld met giftige stoffen, zeer licht ontvlambare, licht ontvlambare en ontvlambare vloeistoffen" op te nemen; dat de verwerende partij dan ook bevoegd is om de vergunningaanvraag van de verzoekende partij te beoordelen op grond van motieven die verband houden met de bescherming van het leefmilieu*» (nous soulignons).

<sup>156</sup> Article 20 *in fine* du décret flamand du 28 juin 1985; article 56 de l'ordonnance du 5 juin 1997; article 6 du décret wallon du 11 mars 1999.

<sup>157</sup> Les affectations prévues par les plans d'aménagement ont en effet essentiellement pour objet d'autoriser de lever l'interdiction de construire généralement applicable, dans les zones qu'ils désignent spécialement à cet effet, objet que réduit à néant l'arrêté de classement.

<sup>158</sup> C.E., *de Royer*, 25 novembre 2004, n° 137.670; C.E., *s.a. Société agricole et forestière de Taviers*, 6 novembre 2003, n° 125.111, précité.

<sup>159</sup> C.E., *Ville de Durbuy*, 10 août 2001, n° 98.261.

<sup>149</sup> M. QUINTIN, *op. cit.*, *Amén.*, 2006, numéro spécial, p. 21, n° 3.

<sup>150</sup> En cas d'incompatibilité entre les prescriptions réglementaires et les conditions particulières qu'entendrait devoir imposer l'autorité délivrante, celle-ci doit cependant à notre sens refuser l'autorisation demandée (voy. *infra*).

<sup>151</sup> Il n'en va pas de même lorsque les deux polices poursuivent des objectifs – au moins partiellement – identiques (voy. *infra*, n° 42).

<sup>152</sup> C.E., *Loontjens*, 29 juin 2000, n° 88.476, point 3.3.5 : «*Overwegende dat de ingeroepen bepaling van de dierenbeschermingswet van 14 augustus 1986 de daarin vervatte verplichtingen oplegt aan de houders van dieren en niet aan de overheid die moet oordelen over een milieuvergunningaanvraag*».

<sup>153</sup> C.E., *Brassine-Vanderveeten*, 15 décembre 2006, n° 165.965.

L'autorité délivrante, tenue de *respecter* les normes supérieures<sup>160</sup>, ne pourrait toutefois y porter atteinte dans l'exercice de son pouvoir de décision individuel.

Des conséquences de deux ordres en découlent pour l'autorité qui adopterait des conditions particulières d'exploitation touchant une question déjà régie par des règles supérieures.

Tout d'abord, la règle d'indépendance ne pourrait amener l'autorité délivrante à *déroger* aux prescriptions supérieures qui relèvent d'autres polices. Celles-ci doivent dès lors être considérées comme des *exigences minimales*, l'autorité chargée de la police des installations classées n'étant pas fondée à dispenser de leur application en prescrivant des mesures moins sévères ayant le même objet<sup>161</sup>.

Ensuite, l'autorité délivrante ne pourrait imposer de conditions *inconciliables* avec les prescriptions réglementaires ressortissant à d'autres polices spéciales. Si seules pareilles conditions pouvaient contenir l'exploitation projetée dans la limite des inconvénients tolérables, il appartiendrait, à notre sens, à l'autorité de refuser le permis<sup>162</sup>. Compte tenu de la restriction à la liberté de commerce et de l'industrie qui en résulte et du principe de proportionnalité, cette autorité doit cependant pouvoir établir que la mesure impraticable est seule à même d'atteindre le résultat recherché.

En conclusion, le principe de légalité présente une dimension essentiellement *négative*<sup>163</sup>, par opposition à une dimension positive qui obligerait toute autorité à mettre en œuvre l'ensemble des normes réglementaires dans l'exercice de son pouvoir de décision individuelle.

**42. Nuances.** La règle selon laquelle l'autorité délivrante n'est pas tenue de vérifier la conformité du projet aux règles édictées en vertu d'une po-

lice dont l'objet est étranger à l'installation classée, souffre cependant une exception lorsque celle-ci partage des objectifs communs avec la police des établissements classés.

Tel est le cas de la police de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme. Il en va de même de certaines réglementations destinées à assurer la sécurité des installations classées, telles la police incendie<sup>164</sup> ou la police des installations électriques<sup>165</sup>. Tel serait également le cas de la réglementation fédérale relative aux seuils d'émission des ondes électromagnétiques<sup>166</sup> si les antennes de mobilophonie venaient à être classées comme incommodes dans l'une des trois régions<sup>167</sup>.

Il faut cependant ici encore opérer une distinction : si la réglementation organique d'une police distincte confiée à une autorité qu'elle désigne un pouvoir de décision individuel lui permettant d'appliquer les prescriptions générales qu'elle édicte, à travers la détermination de conditions destinées à assurer la conformité du projet aux normes supérieures ou de mécanismes de dérogation<sup>168</sup>, l'autorité environnementale doit certes vérifier la conformité du projet aux exigences supérieures. Elle ne pourrait en revanche exercer les pouvoirs d'action individuelle dévolus à l'autorité chargée d'appliquer la police concernée<sup>169</sup>. Si, au contraire, la réglementation se borne à prescrire des exigences précises, sans aucun mécanisme d'individualisation<sup>170</sup>, il appartient selon nous à l'autorité environnementale d'imposer le respect de ces conditions pour préserver les

<sup>164</sup> Sur cette question, voy. également *infra*, n° 62.

<sup>165</sup> Celle-ci est contenue essentiellement, outre les articles 81*bis* et 82 du Règlement général sur les installations électriques du 28 décembre 1931, dans la Section I du chapitre I du Titre III du R.G.P.T. (articles 184 à 266*bis*).

<sup>166</sup> Voy. l'arrêté royal du 10 août 2005 fixant la norme pour les antennes émettant des ondes électromagnétiques entre 10 MHz et 10 GHz. Sur cette question, voy. également *infra*, n° 65.

<sup>167</sup> Ce qui n'est pas le cas à ce jour.

<sup>168</sup> Il s'agit essentiellement de la police de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme.

<sup>169</sup> En ce sens, à propos de l'interdiction faite à l'autorité urbanistique d'assortir le permis qu'elle délivre de conditions d'exploitation, le propos pouvant être transposé aux autorités environnementales, voy. C.E., *commune de Ramillies*, 7 mars 2002, n° 104.510; M. PÂQUES, *op. cit.*, *Amén.*, 2000, numéro spécial, p. 65.

<sup>170</sup> Typiquement les régimes de police administrative qui ne connaissent pas (ou plus) de mécanisme d'autorisation, comme la police de la protection des travailleurs dont certains aspects concernent également la sécurité du public.

<sup>160</sup> Cette exigence recouvre la dimension négative du conflit évoquée ci-dessous.

<sup>161</sup> Il s'ensuit que l'autorité délivrante devra avoir une connaissance suffisante de l'ensemble des réglementations applicables à une installation classée.

<sup>162</sup> Il est en effet constant que ce permis ne peut imposer de conditions irréalisables techniquement (C.A., n° 29/96, 15 mai 1996, B.8.5) ou qui rendraient l'entreprise ingérable ou non viable (M. PÂQUES, «Les conditions d'octroi du permis d'environnement», in *Le décret wallon relatif au permis d'environnement*, *op. cit.*, p. 165).

<sup>163</sup> Qui lui interdit de porter atteinte à des normes supérieures.

intérêts dont elle est chargée<sup>171</sup>. La circonstance qu'une police distincte poursuit concurremment ces objectifs n'exclut pas en effet la compétence de cette autorité. Dès lors qu'elle est tenue d'exercer effectivement ses pouvoirs<sup>172</sup>, l'autorité en question ne saurait à notre estime, sans méconnaître la protection des intérêts qu'il lui incombe d'assurer, négliger d'intégrer les prescriptions réglementaires édictées par un autre régime de police mais visant également à atteindre le but recherché<sup>173</sup>.

Il lui appartient toutefois d'examiner, dans chaque cas concret, si ces prescriptions suffisent à contenir les nuisances de l'installation dans des limites admissibles et, dans la négative, d'assortir son autorisation de conditions venant compléter les règles générales ressortissant à ces autres polices<sup>174</sup>.

### 43. Rapports entre normes de même niveau. Les principes exposés ci-dessus à propos du prin-

<sup>171</sup> Le Conseil d'État a ainsi considéré, à propos du rapport entre polices de l'urbanisme et des installations classées, «qu'en vertu du principe de l'indépendance des polices, il n'appartient pas à une autorité chargée d'exercer une compétence de police donnée, de prendre une mesure fondée sur des considérations relevant d'une autre police»; que, toutefois, des polices spéciales distinctes peuvent poursuivre des objectifs communs; que, lorsque tel est le cas, l'autorité administrative qui est chargée de mettre en œuvre une police spéciale doit exercer pleinement le contrôle qui lui est dévolu, en tenant compte de l'ensemble des objectifs relevant de cette police, même si certains de ces objectifs ressortissent également, en tout ou en partie, à une autre police administrative» (C.E., *Lempereur*, 6 juillet 2004, n° 133.594, nous soulignons). Il s'agit en réalité d'une application particulière du principe de l'autonomie des polices (sur cette question, voy. *supra*, n° 40).

<sup>172</sup> En ce sens, quoiqu'à propos des mécanismes de contrôle, A. VAGMAN et B. JADOT, «L'autorité est-elle tenue d'ordonner les mesures coercitives en son pouvoir à l'égard d'une activité exercée en infraction à une législation environnementale?», in *Les sanctions administratives*, Bruxelles, Bruylant, 2007, p. 650, n° 1.

<sup>173</sup> Son rôle ne se limite plus alors à une vérification *ab initio* de la conformité du projet dont elle est saisie aux prescriptions réglementaires, mais il lui appartient d'imposer le respect de celles-ci dans les conditions du permis délivré.

Comp. avec un arrêt relevant que, si l'autorité environnementale conserve sa compétence pour se prononcer sur un projet nonobstant l'application de prescriptions générales imposées au titre d'une autre police spéciale assurant la sécurité de l'installation, il appartient à l'autorité en question de tenir compte de cette réglementation et, dans son appréciation des dangers, des mesures restrictives de risques qu'elle contient (C.E., *b.v.b.a. De Decker- Van Riet*, 7 décembre 2006, n° 165.667, point 2.2.2 : «dat daarbij nog komt dat de vergunningverlenende overheid, hoewel niet bevoegd inzake de ADR-reglementering, bij de beoordeling van de risico's die verbonden zijn aan het tijdelijk stallen van tankwagens redelijkerwijze voormelde reglementering niet mag negeren en niet zonder bijzondere motivering mag voortgaan aan de relevante risicobeperkende maatregelen die erin zijn opgenomen, inzonderheid wat betreft de technische vereisten van de tankwagens en de veiligheidsvoorschriften die tijdens de transportoperatie moeten nageleefd worden»).

Voy. toutefois C.E., *Brassine-Vanderveeten*, 15 décembre 2006, n° 165.965, où la Haute juridiction administrative estime que l'autonomie des polices s'impose, nonobstant «des liens évidents entre [le] régime [de la loi du 26 mars 1914] et le permis d'urbanisme qui tient lieu désormais d'autorisation d'effectuer des travaux sur un bien classé».

<sup>174</sup> Voy. *mutatis mutandis*, C.E., *Meire et de Ghellinck*, 30 décembre 2004, n° 138.905; C.E., *Arens et Jacobs*, 30 avril 2003, n° 118.948, où le Conseil d'État a considéré que l'adoption de normes (fédérales) fixant des seuils d'émission d'ondes électromagnétiques ne dispense pas l'autorité urbanistique saisie d'une demande relative à la construction d'une antenne de mobilophonie de son obligation de procéder à un examen concret des incidences de l'influence des ondes électromagnétiques sur la santé. D'autres

cipe de légalité trouveront, dans une certaine mesure, à s'appliquer dans les relations entre normes de valeur équivalente.

Les autorités environnementales pourront régler, dans la sphère de leurs attributions, des aspects non abordés par des mesures équipollentes relevant d'autres polices qui régissent également l'installation, ou imposer des obligations qui règlent la même question de manière compatible avec les prescriptions imposées par celles-ci<sup>175</sup>. A la différence des principes applicables dans les rapports entre mesures qui n'ont pas la même valeur hiérarchique, rien ne s'oppose à ce que l'autorité environnementale édicte des prescriptions moins sévères que celles applicables au même objet en vertu de telles mesures équipollentes.

L'autorité délivrante ne pourrait, en revanche, à peine d'aliéner sa compétence, se contenter de se référer aux appréciations d'autres polices spéciales<sup>176</sup>. Elle doit au contraire exercer sa compétence *in concreto* et au cas par cas.

arrêts statuent cependant en sens contraire (C.E., *De Brauwier e.a.*, 24 février 2006, n° 155.598 : «op het eerste gezicht kan worden aangenomen dat de overheid die bevoegd is inzake ruimtelijke ordening, voor de beoordeling van de risico's van een constructie voor de gezondheid in beginsel kan voortgaan op de beoordeling van de terzake bevoegde overheid, zoals die haar uitdrukking gevonden heeft in een bij koninklijk besluit vastgestelde normering [...] dat hij geoordeeld heeft, met verwijzing naar de normen vervat in het genoemde koninklijk besluit van 29 april 2001, dat het gezondheidsrisico voldoende onder controle is, en dat het voorzorgsbeginsel te dezen niet dwingt tot een weigering van de gevraagde stedenbouwkundige vergunning»); C.E., *Gilon et Richez*, 27 octobre 2003, n° 124.659; C.E., *commune de Lens*, 24 juin 2003, n° 120.876). La même exigence d'un examen concret s'impose au demeurant dans le rapport avec les conditions réglementaires applicables à un établissement classé : la seule application de ces prescriptions au projet ne permet pas de conclure *ipso facto* à sa compatibilité avec les intérêts dont l'autorité délivrante a la charge (C.E., *Gabriel e.a.*, 19 mai 2004, n° 131.614).

<sup>175</sup> Relevons toutefois que, dans un avis rendu sur un projet de réglementation wallonne relatif à la protection contre les risques posés par des chantiers de décontamination d'amiante, la section de législation du Conseil d'État a indiqué que «[plusieurs des dispositions en projet] s'exposent à critique au regard de la répartition des compétences entre les régions et l'autorité fédérale en matière de police des établissements dangereux, insalubres et incommodes».

Ainsi en va-t-il des dispositions, [...] qui permettent de déroger à certains principes moyennant justification dans le plan de travail [...] ou imposent l'obligation de faire état de certaines situations dans le registre de chantier (visé par l'article 148decies 2.5. du R.G.P.T.). Ces dispositions, qui reviennent à modifier, en les complétant, les règles précitées du R.G.P.T. empiètent sur la compétence fédérale en matière de protection du travail» (S.L.C.E., avis n°s 34.344/4 et 34.344/5, non publiés, cités dans D. JANS, *Droit de l'environnement et nuisances industrielles*, op. cit., pp. 200 et 201, n° 229, nous soulignons).

<sup>176</sup> B. JADOT, «La diversité des systèmes législatifs affectant l'environnement permet-elle que les autorités publiques mènent des politiques et prennent des décisions contradictoires?», *Amén.-Env.*, 1989, spéc. p. 92, n° 10, qui indique que l'autorité chargée d'un pouvoir de police est «[tenue d'] exercer concrètement et personnellement le pouvoir d'appréciation qui lui est ainsi conféré en vue de pourvoir à un besoin déterminé» et ne pourrait, en règle, «volontairement se référer aux options ou décisions adoptées dans le cadre d'un autre système législatif». En ce sens, C.E., *Gabriel e.a.*, 19 mai 2004, n° 131.614 : «qu'une telle condition subordonnant le permis à un avis favorable ultérieur d'une autre autorité revient, dans le chef de l'auteur de l'acte, à se désintéresser du contenu de l'avis et à abdiquer sa compétence au profit du service régional d'incendie, lequel en définitive octroiera ou non le permis sollicité».

A défaut de hiérarchie ou de primauté entre plusieurs normes, rien n'empêche par ailleurs les autorités environnementales d'adopter des prescriptions inconciliables avec les obligations imposées par des mesures équipollentes prises en application d'autres polices. En vertu du principe de proportionnalité, elles doivent cependant pouvoir établir qu'un résultat équivalent ne pourrait être atteint par une autre mesure.

De même l'autorité environnementale n'est-elle pas tenue de reprendre les options retenues en vertu d'autres dispositifs qui poursuivent des objectifs relevant également de ses attributions.

## 2. *L'imposition par référence du respect des conditions ressortissant à d'autres polices spéciales indépendantes*

**44. Admissibilité.** Même si elle n'est pas tenue d'intégrer les prescriptions d'autres polices poursuivant des objectifs étrangers à la police des installations classées mais qui régissent concurremment l'établissement concerné<sup>177</sup>, l'autorité environnementale peut imposer par référence le respect de ces conditions pour autant que celles-ci entretiennent un rapport avec l'installation classée<sup>178</sup>.

Dans un arrêt déjà ancien, le Conseil d'État a dit pour droit que des dispositions régionales pouvaient, sans méconnaître les règles répartitrices de compétences, soumettre le permis d'exploitation au respect des titres II et III du R.G.P.T., et plus généralement de la loi fédérale : *«considérant qu'en faisant du respect des prescriptions du règlement général pour la protection du travail et de ses annexes une condition de l'autorisation d'exploiter une carrière, l'Exécutif régional wallon n'a nullement empiété sur la compétence de l'autorité nationale d'adopter les mesures de protection internes propres à assurer la protection du travail; [...] que le principe d'exclusivité des compétences est une règle d'autonomie qui ne confère pas [...] aux ordres juridiques*

*coexistants une étanchéité telle que, dans l'exercice d'une compétence normative exclusive, le désintérêt dû être observé à l'égard des normes issues des compétences d'autres autorités»*<sup>179</sup>.

La généralité des termes employés permet à notre sens d'étendre cette solution, d'une part, aux décisions individuelles prises dans le cadre de la police des installations classées<sup>180</sup>, et d'autre part, aux conditions d'autres polices, qu'elles soient fédérales ou régionales.

Il s'ensuit également, et cette conséquence a été expressément admise par la Haute juridiction administrative, que l'autorité régionale peut contrôler le respect de ces conditions, et en sanctionner les manquements par des mesures relevant de sa compétence<sup>181</sup>.

Elle ne pourrait toutefois déroger à, adapter ou compléter les conditions imposées dans le cadre de ces autres polices – par hypothèse étrangères aux établissements classés –, du moins lorsque ces prescriptions complémentaires ne peuvent être rattachées à la protection des intérêts visés par la police de l'environnement.

## 3. *L'absence ou la défaillance d'autres polices*

**45. Position de la question.** Jusqu'à présent, l'analyse s'est attachée à déterminer les *restrictions* que l'existence de polices concurrentes emporte sur la liberté des autorités environnementales agissant dans leur sphère de compétence. Se pose toutefois également la question de savoir si l'absence<sup>182</sup> de mesures de police applicables à certains risques qui échappent normalement au champ d'action de ces autorités permet, voire contraint celles-ci à *étendre* leur intervention au-delà de leurs attributions.

Cette question présente un intérêt particulier dans le cadre de la protection des travailleurs ou des personnes assimilées, lorsque l'autorité fédé-

<sup>179</sup> C.E., *État belge*, 20 novembre 1992, n° 41.117.

<sup>180</sup> En ce sens, D. JANS, *Droit de l'environnement et nuisances industrielles*, op. cit., pp. 199 et 200, n° 228.

<sup>181</sup> Par exemple, la suspension ou le retrait de permis.

<sup>182</sup> Cette absence peut résulter de la circonstance qu'aucun dispositif de police administrative destiné à régir les risques envisagés n'existe, mais également de ce que l'autorité compétente néglige d'adopter les règles nécessaires pour prévenir adéquatement le risque.

<sup>177</sup> Voy. *supra*, n°s 40-43.

<sup>178</sup> Que ce soit dans l'adoption de conditions générales ou sectorielles, ou par l'intégration de ces conditions dans les conditions particulières assortissant le permis délivré.

rale néglige de régler cette question dans certains types d'installations classées <sup>183</sup>.

Comme relevé ci-dessus, la règle d'indépendance devrait s'opposer à une prise en considération de ces risques <sup>184</sup>.

**46. Vers une extension des compétences?** Certains arrêts du Conseil d'Etat ont toutefois considéré, à propos du permis d'urbanisme requis pour l'installation d'une antenne de mobilophonie – qui n'était soumise à aucune autre autorisation du point de vue de ses effets sur l'environnement et la santé des riverains –, «*qu'on ne peut toutefois appliquer en l'espèce les règles habituellement valables en matière de séparation des polices relatives à l'urbanisme d'une part, et à l'exploitation d'autre part; qu'en effet, cette séparation se justifie notamment par la circonstance que l'autorisation de bâtir ne préjuge pas des conditions auxquelles l'exploitation sera subordonnée, de sorte que la seule présence d'un bâtiment destiné à abriter une activité susceptible de compromettre la vocation d'habitat du quartier n'empêche pas nécessairement que cette vocation soit sauvegardée par l'imposition de conditions d'exploitation strictes qui contiennent les inconvénients de celle-ci dans des limites telles que l'habitat environnant ne soit pas perturbé*» <sup>185</sup>.

Cette approche a certes été critiquée <sup>186</sup> et n'est pas unanimement retenue, même en jurisprudence. Dans d'autres arrêts, le Conseil d'Etat, suivant en cela une partie de la doctrine, a en effet préféré fonder sa solution sur une disposition décrétable «*qui impose de rencontrer [, dans le cadre de la police de l'urbanisme,] les besoins environnementaux de la collectivité par la gestion qualita-*

*tive du cadre de vie*» <sup>187</sup>. Dans certains cas, sa motivation se réfère toutefois également au vide juridique créé par la législation environnementale <sup>188</sup>. D'autres décisions encore réservent l'obligation de l'autorité urbanistique de «*prendre en considération les inconvénients résultant de l'utilisation ou de l'exploitation d'une installation*» à l'hypothèse d'un projet mixte, «*nécessitant à la fois un permis d'environnement et d'urbanisme*» <sup>189</sup>.

Quoiqu'audacieuse et teintée de considérations d'opportunité, la première approche du Conseil d'Etat n'en demeure pas moins originale et progressiste. Elle se justifie par l'idée qu'en l'absence de contrôle spécifique et face à un danger potentiel touchant à une matière d'ordre public, l'autorité chargée d'une compétence peut voir celle-ci étendue au-delà de son objet <sup>190</sup>. On peut y discerner une application particulière du principe de précaution <sup>191, 192</sup> et même, si l'on étend la réflexion au droit civil, du devoir général de prudence et de diligence.

Une telle analyse ne permet cependant pas à l'autorité urbanistique d'assortir son autorisation de conditions destinées à assurer la compatibilité de l'installation avec le voisinage <sup>193</sup>.

**47. Contrôle défailant.** Autre est selon nous le cas de figure dans lequel un dispositif normatif existe, mais que l'autorité compétente néglige d'en assurer le respect. Dans une telle hypothèse,

<sup>183</sup> Par arrêté du 28 janvier 2003 (M.B., 28 mars 2003, p. 15.970), le Roi a abrogé les mesures de protection des travailleurs contenues dans les articles 635 à 681 du R.G.P.T., qui concernent les salles de spectacle. Cette abrogation est justifiée par la circonstance que «*la présence de travailleurs dans ces salles de spectacle est négligeable par rapport à la présence du public*» et que «*leur protection est suffisamment garantie par le respect des autres dispositions de la loi du 4 août 1996 relative au bien-être des travailleurs lors de l'exécution de leur travail et de ses arrêtés d'exécution*».

<sup>184</sup> Voy. *supra*, n° 40.

<sup>185</sup> C.E., Baeten et Moreale, 6 mars 2000, n° 85.836, nous soulignons. Voy. également C.E., De Brauwer *e.a.*, 24 février 2006, n° 155.598; C.E., Genne, 24 mars 2000, n° 86.243.

<sup>186</sup> Principalement en raison des considérations d'opportunité dont procède cette atteinte aux attributions des autorités chargées d'une police administrative, matière d'ordre public (M. PÂQUES, «Antennes GSM, urbanisme, préjudice et précaution», note sous C.E., Lorent *e.a.*, 7 juin 2000, n° 87.875, *Amén.*, 2000, p. 238; M. PÂQUES, op. cit., *Amén.*, 2000, numéro spécial, p. 65).

<sup>187</sup> C.E., commune de Ramillies, 7 mars 2002, n° 104.510.

<sup>188</sup> C.E., commune d'Incourt, 6 novembre 2003, n° 125.117; C.E., s.a. Mobistar, 10 avril 2003, n° 118.214.

<sup>189</sup> C.E., Partsch et de Leval, 8 décembre 2005, n° 152.421; C.E., Lempeur, 6 juillet 2004, n° 133.594; C.E., Hugon, 7 août 2003, n° 122.056; C.E., Ville d'Ottignies-Louvain-la-Neuve *e.a.*, 12 juin 2002, n° 107.792; C.E., Borchard et Fasbender, 23 mars 1999, n° 79.428.

<sup>190</sup> Sans affirmer explicitement une obligation d'apprécier directement ces questions, d'autres se sont appuyés sur la jurisprudence évoquée pour considérer que l'autorité délivrant le permis d'environnement doit spécialement prendre en considération les impacts de sa décision sur des matières échappant à ses attributions (à savoir la santé et la sécurité des travailleurs) lorsque l'autorité fédérale, pourtant compétente à cet égard, néglige de régler (suffisamment) cette question (D. JANS, *Droit de l'environnement et nuisances industrielles*, op. cit., spéc. pp. 71-74 et 225, n°s 74-76 et 268).

<sup>191</sup> Celui-ci était d'ailleurs expressément invoqué, outre l'article 23, alinéas 1<sup>er</sup> et 3, 4<sup>e</sup>, de la Constitution, à l'appui du moyen ayant conduit à la suspension du permis dans l'arrêt *De Brauwer e.a.*, 24 février 2006, n° 155.598.

<sup>192</sup> Sur ce principe et sa portée, voy. *infra*, n° 70.

<sup>193</sup> M. PÂQUES, op. cit., *Amén.*, 2000, p. 238; M. PÂQUES, op. cit., *Amén.*, 2000, numéro spécial, p. 65 (sur cette question, voy. *supra*, n° 42, spéc. note 169). Voy. également les références citées en note 189, dont l'enseignement, quoiqu'à propos de projets mixtes, nous paraît pouvoir être étendu à l'hypothèse présente.



il n'appartient pas à l'autorité environnementale de se substituer à celle-ci <sup>194</sup>.

Elle n'a d'autre choix <sup>195</sup> que d'avertir l'autorité chargée du contrôle des manquements constatés <sup>196</sup>, abandonnant à la discrétion de cette dernière les suites à y réserver.

## B. EXAMEN DE CERTAINES POLICES CONCURRENTES

### 1. La police des hôpitaux

**48. Introduction.** Bien que la police des installations classées inclue de manière générale le pouvoir d'apprécier les risques générés par une installation classée sur la santé des utilisateurs de celle-ci et des personnes extérieures, cette question revêt un aspect particulier en matière d'hôpitaux, qui constituent une installation classée dans les trois régions <sup>197</sup>.

La réglementation des hôpitaux fait l'objet d'un partage de compétences entre l'État fédéral et les communautés, au titre de la politique de la santé. Cette matière présente trois aspects susceptibles d'entrer en conflit avec la police des installations classées : l'existence de conditions d'agrément fédérales dans le cadre de la législation organique, la réglementation de l'art de guérir, et enfin la compétence fédérale en matière de médicaments.

<sup>194</sup> Sauf si elle a imposé par référence le respect de ces prescriptions dans l'autorisation à délivrer (voy. *supra*, n° 44).

<sup>195</sup> Si les manquements emportent un risque d'atteinte grave à la santé ou à la sécurité de personnes ou de biens, l'autorité sera à notre sens tenue d'alerter l'autorité compétente à bref délai, *a fortiori* lorsque le péril est imminent.

<sup>196</sup> Voy. *mutatis mutandis* C.J.C.E., *Medipac-Kazantzidis* AE, 14 juin 2007, C-6/05, spéc. point 49, dans lequel la Cour a décidé que, dès lors qu'une directive institue une procédure d'adoption de mesures de sauvegarde en raison des risques que des dispositifs médicaux certifiés conformes peuvent néanmoins comporter pour la santé et/ou la sécurité publiques, confiée à une autorité spécialement désignée à cet effet, il n'appartient pas à une autre autorité «de prendre directement les mesures de sauvegarde»; celle-ci est néanmoins tenue «d'informer l'organisme national compétent afin que ce dernier puisse faire ses propres vérifications».

<sup>197</sup> Rubriques 49 de l'annexe I du VLAREM I, précité et 79 de l'annexe à l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 4 mars 1999. En Région wallonne, les établissements de soins ne sont pas classés en tant que tels, mais sont répertoriées nombre d'installations de stockage temporaire, d'incinération, de regroupement, de tri, de prétraitement et de traitement de déchets provenant d'activités de soins de santé (voy. les rubriques 37.20.11, 63.12.05.08, 63.12.05.09, 90.21.02, 90.21.03, 90.22.09 à 90.22.11, 90.23.09 à 90.23.11, 90.24.08 à 90.24.10 de l'annexe I de l'arrêté du Gouvernement wallon du 4 juillet 2002 arrêtant la liste des projets soumis à étude d'incidences et des installations et activités classées et l'article 1<sup>er</sup>, 4<sup>e</sup>, 5<sup>e</sup> et 6<sup>e</sup>, de l'arrêté du Gouvernement wallon du 30 juin 1994 relatif aux déchets d'activités hospitalières et de soins de santé, M.B., 3 septembre 1994, p. 22.495).

### a) La réglementation organique des hôpitaux

**49. Points de contact.** La «santé publique» relève du législateur national, en raison de sa compétence résiduaire, «pour tous ceux de ses aspects qui n'ont pas été explicitement confiés à la compétence des Communautés et des Régions» <sup>198</sup>.

Par ailleurs, l'article 5, § 1<sup>er</sup>, I, de la loi spéciale du 8 août 1980 réserve à l'autorité fédérale, la détermination de la «législation organique». La Cour constitutionnelle a considéré que cette réserve au profit de l'État fédéral visait uniquement les hôpitaux, et non les autres institutions de dispensation de soins, dont la réglementation organique relève dès lors des communautés <sup>199</sup>.

Cette réglementation organique vise «les règles de base et les lignes directrices de la politique hospitalière, telles qu'elles sont notamment contenues dans la loi sur les hôpitaux», ou encore l'ensemble des «règles de base [...] touchant étroitement à la dispensation de soins dans l'hôpital» <sup>200</sup>.

C'est essentiellement la loi sur les hôpitaux, coordonnée le 7 août 1987, qui règle la matière. Les hôpitaux ne peuvent être exploités que moyennant un agrément et doivent pour ce faire satisfaire à des exigences minimales <sup>201</sup>, que le pouvoir fédéral est compétent pour édicter <sup>202</sup>.

Sur la base de cette habilitation, le Roi a défini un ensemble de normes générales et spécifiques très détaillé, reprises en annexe de l'arrêté royal du 23 octobre 1964 portant fixation des normes auxquelles les hôpitaux et leurs services sont soumis. De nombreux aspects qui relèvent en principe de la police des installations classées ou d'autres compétences régionales y sont traités, et notamment les normes d'hygiène <sup>203</sup>, l'épuration des eaux usées <sup>204</sup> et certains points relatifs à l'élimination de déchets <sup>205</sup>.

<sup>198</sup> C.A., 31 janvier 1989, n° 1/89, 8.B.3.

<sup>199</sup> C.A., 31 octobre 2000, n° 108/2000, B.1.4.2.

<sup>200</sup> *Ibid.*, B.1.4.1 et B.2.4.

<sup>201</sup> Voy. les articles 68 à 71 de la loi sur les hôpitaux.

<sup>202</sup> C.E., *a.s.b.l. "Nouvelle Clinique de la Basilique"*, 8 janvier 2002, n° 102.422.

<sup>203</sup> Voy. point I.A, par exemple les points 3° («Les matériaux utilisés pour la construction seront incombustibles. Toutes les précautions seront prises pour diminuer le risque d'incendie») et 5° («Les planchers et parois seront lavables, imperméables et faciles à désinfecter»).

<sup>204</sup> Voy. point I.A.12 : «[L]es eaux usées seront épurées avant leur élimination au dehors dans tous les cas où cette exigence est formulée par le Service de l'Épuration des Eaux usées».

<sup>205</sup> Voy. point I.A.13 : «[L]es déchets solides et notamment les déchets de cuisine seront évacués en récipients fermant hermétiquement, les pansements souillés et infectés seront obligatoirement incinérés».

Par ailleurs, cet arrêté royal contient également différentes prescriptions qui ont trait à la protection des patients, notamment du point de vue de la conservation des médicaments, susceptibles d'entrer en concours avec les prescriptions édictées par les autorités environnementales.

#### 50. Incidence sur les attributions régionales.

La Cour constitutionnelle a jugé que les communautés pouvaient, au titre de leur compétence en matière de politique de santé, prévoir des normes d'agrément complémentaires, mais «*ne peuvent cependant pas déroger aux normes fédérales d'agrément ni adopter des normes qui auraient une incidence sur le financement de l'exploitation, sur l'assurance maladie-invalidité, sur les règles de base relatives à la programmation et sur celles relatives au financement de l'infrastructure*»<sup>206</sup>.

Il s'ensuit que les autorités régionales sont tenues d'imposer, par la voie du permis d'environnement délivré pour des installations hospitalières, les prescriptions pertinentes destinées à protéger la santé et la sécurité du public<sup>207</sup> imposées par cet arrêté royal. Conformément aux principes exposés ci-dessus<sup>208</sup>, rien n'interdit à l'autorité délivrante d'ajouter, dans les limites de ses compétences telles qu'exposées plus haut, des conditions d'exploitation compatibles avec les prescriptions arrêtées par le Roi, justifiées par des considérations environnementales ou liées à la sécurité et à la santé du public.

#### b) La réglementation de l'art de guérir

**51. Notion.** Suivant la Cour constitutionnelle, cette matière relève également de l'État fédéral<sup>209</sup>.

Selon cette même Cour, «*un acte relève de l'exercice de l'art médical lorsqu'il a notamment pour objet ou lorsqu'il est présenté comme ayant pour objet, à l'égard d'un être humain, entre*

*autres, l'examen de l'état de santé, le dépistage de maladies et de déficiences, l'établissement du diagnostic ou l'instauration ou l'exécution du traitement d'un état pathologique, physique ou psychique, réel ou supposé*»<sup>210</sup>. Cette matière est réglée principalement par l'arrêté royal n° 78 du 10 novembre 1967 relatif à l'exercice des professions des soins de santé<sup>211</sup>.

Il n'appartient pas aux régions de régler les aspects de la relation entre patients et médecins, notamment en ce qui concerne les soins, qui, lorsqu'ils ne relèvent pas de la compétence de l'autorité fédérale, ressortissent aux attributions communautaires<sup>212</sup>.

Dès lors, les autorités régionales ne pourraient appréhender cette question par le biais de conditions d'exploitation. Elles ne pourraient ainsi imposer de conditions de qualification du personnel en matière de soins de santé.

#### c) Les conditions d'utilisation des médicaments

**52. Réserve fédérale.** Enfin, bien que les régions soient en principe compétentes pour régler les conditions d'utilisation des substances présentes dans les installations classées, elles ne pourraient toutefois régler l'utilisation de médicaments, matière relevant de la compétence fédérale<sup>213</sup>.

#### 2. La police de l'agriculture

**53. Compétences.** La compétence en matière d'agriculture est désormais entièrement transférée aux régions, depuis l'entrée en vigueur de la loi spéciale du 13 juillet 2001, à l'exception toutefois d'une réserve au profit de l'autorité fédérale dans les deux domaines suivants<sup>214</sup> :

- la police de la sécurité de la chaîne alimentaire (normes relatives à la qualité des matières pre-

<sup>206</sup> C.A., 15 juillet 1998, n° 83/98, B.5.9.

<sup>207</sup> En ce compris celle des patients.

<sup>208</sup> Voy. *supra*, n° 41.

<sup>209</sup> «*Il ressort clairement des travaux préparatoires de l'article précité que la réglementation de l'exercice de l'art de guérir et des professions paramédicales ne relève pas des matières concernant la politique de santé qui ont été transférées aux communautés en tant que matières personnalisables (Doc. parl., Sénat, 1979-1980, n° 434/1, p. 7)*» (C.A., 28 septembre 2005, n° 147/2005, B.4.2; C.A., 15 juillet 1998, n° 83/98, B.5.11).

<sup>210</sup> C.A., 15 juillet 1998, n° 83/98, B.5.11.

<sup>211</sup> M.B., 14 novembre 1967, p. 11.881.

<sup>212</sup> C.A., 28 septembre 2005, n° 147/2005, B.4.2.

<sup>213</sup> *Doc. parl.*, Sénat, sess. ord. 1979-1980, n° 434-1, p. 7, *Doc. parl.*, Sénat, sess. ord. 1979-1980, n° 434-2, p. 125, et *Doc. parl.*, Chambre, sess. ord. 1979-1980, n° 627/10, p. 52; C.A., 16 novembre 2005, n° 164/2005, B.4.2; C.A., 31 octobre 2000, n° 109/2000, B.12.7. Voy. l'article 2 de la loi du 25 mars 1964 sur les médicaments (M.B., 17 avril 1964, p. 4.206) : «*les médicaments doivent être conformes aux prescriptions de la pharmacopée. [...] Le Roi arrête les mesures nécessaires à la rédaction, à la publication et à la tenue à jour de la pharmacopée*».

<sup>214</sup> Article, 6, § 1<sup>er</sup>, al. 1, V de la loi spéciale du 8 août 1980.

mières, et des produits végétaux et agricoles confectionnés)<sup>215</sup>;

- la santé et le bien-être des animaux<sup>216</sup>.

**54. Intersections.** Cette matière demeure distincte de la politique environnementale. Dès lors, les autorités environnementales ne pourraient régler des aspects relevant de l'agriculture dans le cadre de l'exercice de leur compétence, notamment à l'égard d'installations classées dans des exploitations agricoles.

La police de l'agriculture vise non seulement les activités agricoles proprement dites (élevages et cultures) mais également les industries agroalimentaires (poissonneries, abattoirs,...), qui sont généralement des installations classées<sup>217</sup>. Les objets respectifs de ces deux polices sont toutefois nettement distincts, en sorte qu'une concurrence des compétences n'est en principe pas à craindre. En effet, la politique agricole vise essentiellement la détermination de conditions d'élevage et de culture<sup>218</sup>, d'une part, et la détermination de normes de qualité ainsi que la prévention et la lutte contre les maladies, d'autre part.

Dans certains cas cependant, les deux polices peuvent entrer en concurrence. Tout d'abord, les substances utilisées dans les exploitations agricoles ou agroalimentaires, réglementées au titre de la politique agricole en raison de leur incidence sur la qualité des produits finaux ou sur la santé des ani-

maux, peuvent présenter un risque pour l'environnement. Ces questions peuvent alors être réglées dans le cadre de la police environnementale. A une époque où la compétence en matière agricole était encore fédérale, la Cour d'arbitrage a ainsi admis que le législateur régional pouvait adopter des normes tendant à limiter la production et l'utilisation d'engrais en vue de la protection de l'environnement, sans empiéter sur la compétence en matière agricole<sup>219</sup>.

Cette compétence ne pourrait cependant s'étendre jusqu'à régler l'utilisation de substances qui entrent dans la composition de biens destinés à être mis sur le marché, constitutives de normes de produits dont l'établissement est réservé à l'autorité fédérale<sup>220</sup>.

**55. Protection du bien-être animal.** Il n'incombe pas aux autorités environnementales d'imposer à l'exploitant des exigences poursuivant cet objectif, étranger aux intérêts dont elles ont la charge<sup>221</sup>.

La législation en matière de protection du bien-être animal, compétence fédérale, prévoit toutefois que «*sans préjudice de la législation sur les établissements dangereux, insalubres et incommodes*», le Roi fixe des conditions d'exploitation des établissements d'élevage en vue de la protection tant la santé que du bien-être des animaux. Ces conditions ont trait à l'équipement et l'aménagement de ces exploitations, ainsi qu'à l'hygiène, la sécurité et l'identification des animaux<sup>222</sup> et peuvent à ce titre recouper les conditions d'exploitation imposées par les autorités régionales.

Sur la base de l'habilitation susvisée, le Roi a arrêté des conditions générales pour l'ensemble des établissements d'élevage, contenues dans l'arrêté royal du 1<sup>er</sup> mars 2000 concernant la protection des animaux dans les élevages<sup>223</sup>. Ces

<sup>215</sup> Voy. *infra*, n° 56.

<sup>216</sup> Voy. *infra*, n° 55.

<sup>217</sup> Voy., en ce qui concerne les élevages, les rubriques 9.3. à 9.8. de l'annexe I du VLAREM I, les rubriques 205 de l'ordonnance du 22 avril 1999 fixant la liste des installations de classe IA visée à l'article 4 de l'ordonnance du 5 juin 1997 relative aux permis d'environnement ainsi que 10 et 115 de l'annexe I de l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 4 mars 1999 et la rubrique 01.2. de l'annexe I de l'arrêté du Gouvernement wallon du 4 juillet 2002. Les établissements de cultures agricoles ne sont pas classés en tant que tels, mais comporteront normalement certaines installations classées, telles que des installations d'irrigation (rubrique 53.10. de l'annexe I du VLAREM I) ou des dépôts de déchets agricoles (rubrique 45 de l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 4 mars 1999).

S'agissant des industries agroalimentaires, sont ainsi classés les abattoirs (rubriques 45.1. de l'annexe I du VLAREM I, 1 de l'annexe I de l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 4 mars 1999 et 15.11. et 15.12. de l'annexe I de l'arrêté du Gouvernement wallon du 4 juillet 2002), les installations de traitement de viandes et de produits piscicoles et laitiers (rubriques 45.4. à 45.6. du VLAREM I, 117, b), et 127, b), de l'annexe I de l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 4 mars 1999 et 15.13., 15.2. et 15.5. de l'annexe I de l'arrêté du Gouvernement wallon du 4 juillet 2002), les magasins de vente de ces produits au détail comme les boulangeries, les boulangeries et les poissonneries (rubriques 45.4.d) de l'annexe I du VLAREM I, 117, a), et 127, a), de l'annexe I de l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 4 mars 1999 et 15.13., 15.2. et 52.22 à 52.24 de l'annexe I de l'arrêté du Gouvernement wallon du 4 juillet 2002).

<sup>218</sup> Tel le nombre maximal d'animaux autorisés ou encore l'allocation d'aides financières,...

<sup>219</sup> C.A., 9 juillet 1992, n° 55/92, 5.B.7.

<sup>220</sup> Voy. *supra*, n°s 25-26.

<sup>221</sup> C.E., *Loontjens*, 29 juin 2000, n° 88.476, point 3.3.5.; voy. *supra*, n° 41.

<sup>222</sup> Article 5 de la loi du 14 août 1986 relative à la protection et au bien-être des animaux, précitée.

<sup>223</sup> M.B., 6 mai 2000, p. 14.314. On observera que cette réglementation générale concerne uniquement les vertébrés, et n'est donc pas susceptible de s'appliquer aux ruchers par exemple, lesquels peuvent constituer des installations classées en Régions wallonne et bruxelloises (rubriques 133 de l'annexe I de l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 4 mars 1999 et 01.39.02. de l'annexe I de l'arrêté du Gouvernement wallon du 4 juillet 2002). En Région flamande, ce classement a été supprimé, la rubrique 9.1. de l'annexe I du VLAREM I ayant été abrogée par arrêté du 2 février 1993).

conditions générales sont complétées par des conditions sectorielles pour les établissements d'élevage de porcs<sup>224</sup>, de veaux<sup>225</sup>, de plus de 350 poules pondeuses non reproductrices<sup>226, 227</sup> et de palmipèdes<sup>228</sup>.

Il en découle différentes obligations notamment en termes de périodes d'éclairage, de bruit, de circulation et d'humidité de l'air, de température, de concentration de gaz, d'espace minimal et d'utilisation de matériaux appropriés pour la sécurité des animaux, auxquelles les conditions du permis d'environnement devront veiller à ne pas porter atteinte.

Par ailleurs, les conditions d'exploitation applicables aux abattoirs d'animaux devront éviter de prescrire des exigences inconciliables avec celles imposées par l'arrêté royal du 16 janvier 1998 relatif à la protection des animaux pendant l'abattage ou la mise à mort<sup>229</sup>.

### 3. La police de la sécurité de la chaîne alimentaire

**56. Incidence sur la compétence régionale.** Cette matière réservée à l'autorité fédérale<sup>230</sup> pose des questions de répartition de compétence essentiellement dans le cadre de la politique agricole. La mise en œuvre de cette législation est principalement confiée à l'Agence fédérale pour la sécurité alimentaire.

La police de la sécurité alimentaire vise en substance à protéger la santé des consommateurs, d'une part, et le bien-être animal, d'autre part, en fixant des normes en matière de production, de transformation, de conservation, de transport, de commerce, d'importation, d'exportation, de sites de production, de transformation, d'emballage, de

négoce, d'entreposage et de vente des denrées alimentaires et des matières premières utilisées dans la confection de celles-ci. A cet effet, les autorités fédérales délivrent les autorisations et agréments requis, et effectuent des mesures de contrôle<sup>231</sup>.

L'intervention des autorités régionales est, dans cette mesure, exclue. Celles-ci ne pourraient imposer de conditions d'exploitation touchant à ces matières, en particulier la production de denrées, ainsi que l'entreposage et la conservation de celles-ci dans les installations classées<sup>232</sup> à moins qu'elles ne soient inspirées par des considérations environnementales<sup>233</sup>.

### 4. La police de la sécurité publique

**57. Rappel.** Comme il a été souligné, la police des établissements classés comprend la compétence de réglementer les risques et nuisances pour la sécurité des personnes (tant dans l'enceinte du bâtiment que dans les environs) qui trouvent leur origine dans l'installation classée elle-même ou dans des facteurs liés à son exploitation, sous la réserve des règles ressortissant à la protection du travail<sup>234</sup>.

Cette police spéciale exclut dès lors les mesures de police générale relevant des autorités communales.

### 5. La police de l'urbanisme

**58. Autonomie.** L'urbanisme constitue incontestablement la police la plus voisine de l'environnement avec lequel elle entretient des liens étroits bien qu'elle en demeure distincte. Il suffit à ce propos de songer aux objectifs de l'aménagement du territoire, tels que les définissent les réglementations régionales. Quelle que soit la région considérée, ces objectifs couvrent notam-

<sup>224</sup> Arrêté royal du 15 mai 2003 relatif à la protection des porcs dans les élevages porcins, *M.B.*, 24 juin 2003, p. 33.496.

<sup>225</sup> Arrêté royal du 23 janvier 1998 relatif à la protection des veaux dans les élevages de veaux, *M.B.*, 3 avril 1998, p. 10.305.

<sup>226</sup> Voy. art. 2, §2 de l'A.R. du 17 octobre 2005.

<sup>227</sup> Arrêté royal du 17 octobre 2005 établissant les normes minimales relatives à la protection des poules pondeuses, *M.B.*, 20 octobre 2005, p. 44.891.

<sup>228</sup> Arrêté royal du 25 avril 1994 portant exécution de l'article 36, 10°, de la loi du 14 août 1986 relative à la protection et au bien-être des animaux, *M.B.*, 18 mai 1994, p. 13.312.

<sup>229</sup> *M.B.*, 19 février 1998, p. 4.676.

<sup>230</sup> Article 6, § 1er, V, 1° et 2° de la loi du 8 août 1980.

<sup>231</sup> Article 4, §3, de la loi du 4 février 2000 relative à la sécurité de la chaîne alimentaire, *M.B.*, 18 février 2000, p. 5.053.

<sup>232</sup> Il ne s'agit pas seulement des denrées alimentaires destinées à être mises sur le marché, mais également les denrées utilisées dans les installations classées (par exemple, les denrées alimentaires maniées dans une cuisine ou une cantine intégrée à l'installation classée).

<sup>233</sup> Telles que la limitation des nuisances olfactives générées par les conditions d'entreposage ou de conservation dans l'installation classée, même conformes à la réglementation fédérale. Relevons que dans la mesure où celle-ci poursuit notamment la santé des consommateurs, la compétence régionale nous paraît exclue en ce qui concerne les risques que les denrées alimentaires présentes dans les installations classées peuvent présenter pour la sécurité ou la santé du public.

<sup>234</sup> Voy. *supra*, n°s 22 et 23 à 36.

ment des préoccupations strictement environnementales<sup>235</sup>.

En principe, l'autorisation d'urbanisme est néanmoins indépendante du permis d'environnement et l'octroi de l'une est sans incidence sur la délivrance de l'autre.

La motivation de l'octroi du permis d'environnement ne peut par ailleurs se fonder sur des motivations purement urbanistiques telles par exemple l'esthétique du bâtiment ou le bon aménagement des lieux<sup>236</sup>, ni régler des aspects constructifs sans lien avec les risques liés à l'installation classée.

Cette autonomie des polices est toutefois sérieusement tempérée, d'une part, aux termes des règles applicables aux permis uniques et aux projets mixtes et, d'autre part, en vertu du principe de la hiérarchie des normes<sup>237</sup>.

**59. Permis uniques et projets mixtes.** En Région wallonne, le système du permis unique fusionne les autorisations urbanistiques et environnementales, supprimant ainsi tout risque d'interférence entre les permis (voy. les articles 1, 11° et 12°, et 81 à 97 du Décret wallon)<sup>238</sup>.

<sup>235</sup> Voy. article 4 du décret flamand du 18 mai 1999 portant organisation de l'aménagement du territoire («*L'aménagement du territoire est axé sur un développement durable de l'aménagement du territoire, gérant l'espace disponible au profit de la présente génération, sans pour autant compromettre les besoins des futures générations. A cet effet, le pour et le contre des besoins en matière spatiale des différentes activités sociales sont pesés, tout en tenant compte des possibilités territoriales, des effets à long terme pour l'environnement, ainsi que des conséquences culturelles, économiques, esthétiques et sociales. L'objectif est d'aboutir à la qualité spatiale.*» (la disposition équivalente du décret relatif à l'aménagement du territoire, coordonné le 22 octobre 1996, article 2, a été abrogée par ledit décret de 1999); article 1, §1, du CWATUP («*Le territoire de la Région wallonne est un patrimoine commun de ses habitants. La Région et les autres autorités publiques, chacune dans le cadre de ses compétences et en coordination avec la Région, sont gestionnaires et garants de l'aménagement du territoire. Elles rencontrent de manière durable les besoins sociaux, économiques, de mobilité, patrimoniaux et environnementaux de la collectivité par la gestion qualitative du cadre de vie, par l'utilisation parcimonieuse du sol et de ses ressources et par la conservation et le développement du patrimoine culturel, naturel et paysager.*»); article 2 du COBAT («*Le développement de la Région, en ce compris l'aménagement de son territoire, est poursuivi pour rencontrer de manière durable les besoins sociaux, économiques, patrimoniaux et environnementaux de la collectivité par la gestion qualitative du cadre de vie, par l'utilisation parcimonieuse du sol et de ses ressources et par la conservation et le développement du patrimoine culturel, naturel et paysager.*»).

<sup>236</sup> C.E., *Bulion*, 2 février 2006, n° 154.439.

<sup>237</sup> B. JADOT, «La prise en compte dans décisions d'urbanisme et d'aménagement du territoire, des inconvénients dus à l'utilisation d'installations», *Amén.*, 1996, p. 2; J.-F. NEURAY, *Droit de l'environnement*, op. cit., pp. 288 à 301.

<sup>238</sup> Sur le régime du permis unique, voy. P. MOÉRINCK, D. PAULET et J. SAMBON, «Les permis d'environnement», *R.P.D.B.*, complément t. X, op. cit., v° urbanisme et environnement, pp. 1121-1122, n°s 1403-1410; D. JANS, «Le permis unique», in *La police des autorisations d'urbanisme en Région wallonne depuis le 1<sup>er</sup> octobre 2002. Procédures administratives – contrôles juridictionnels – Sanctions. Actes du colloque organisé le 30 avril 2002 par la Conférence du Jeune Barreau de Nivelles et la Fédération des Sociétés d'Architectes Francophones de Belgique*, Bruylant, Bruxelles, 2003, pp. 28-

En Région bruxelloise, les demandes de permis d'urbanisme et d'environnement de classe I.A ou I.B doivent, notamment, être introduites et instruites simultanément, et faire l'objet d'une évaluation des incidences et de mesures particulières de publicité uniques. Et, en cas d'études d'incidences, les résultats de celle-ci doivent par ailleurs être spécialement pris en considération par l'autorité dans l'élaboration de sa décision (voy. les articles 12 de l'Ordonnance et 124, §2, du Code bruxellois de l'aménagement du territoire (CoBAT))<sup>239</sup>.

La mixité du projet a pour corollaires 1/ la suspension de chacun des permis tant que son correspondant n'a pas fait l'objet d'une décision définitive (c'est-à-dire non susceptible de recours administratifs) et 2/ la caducité de l'autorisation si son correspondant fait l'objet d'un refus définitif (voy. l'article 12, 7° et 8°, de l'Ordonnance et les articles 101, §3, et 204, §2, du CoBAT)<sup>240</sup>.

Le Conseil d'État décide en outre que, dans le cadre de tels projets mixtes, l'autorité doit prendre en considération le projet global poursuivi par le demandeur en permis<sup>241</sup>.

Cette jurisprudence, qui s'affirme spécialement lorsqu'il s'agit d'apprécier les incidences sur l'environnement d'un projet soumis à une autorisation d'urbanisme, peut toutefois être transposée à la délivrance du permis d'environnement, celui-ci devant envisager le projet dans son ensemble, en ce compris ses incidences sur l'urbanisme. Dans un arrêt du 19 juin 2003, le Conseil d'État a d'ailleurs considéré qu'il résulte de la combinaison des articles 2 et 3 de l'Ordonnance que l'exploitation en tant que telle peut effectivement porter atteinte à l'urbanisme et au patrimoine immobilier, en raison par exemple de la suie, des poussières ou des vibrations<sup>242</sup>. Il ne s'ensuit cependant pas qu'un préjudice d'ordre purement

54; J. SAMBON, «Les projets mixtes et les permis uniques», in *Le décret wallon relatif au permis d'environnement*, op. cit., pp. 329-370.

<sup>239</sup> Sur le régime des projets mixtes dans cette Région, voy. P. MOÉRINCK, D. PAULET et J. SAMBON, op. cit., pp. 1120-1121, n°s 1397-1402; V. LETELIER, *Permis de lotir, d'urbanisme et d'environnement en Région de Bruxelles-Capitale et en Région wallonne*, Bruxelles, Larcier, coll. les Dossiers du Journal des tribunaux, 2003, pp. 289-297, n°s 298-305.

<sup>240</sup> Voy. l'article 12, 7° et 8°, de l'Ordonnance et les articles 101, §3, et 204, §2, du CoBAT.

<sup>241</sup> C.E., *Couvreur et Tihange*, 16 février 1999, n° 78.750; C.E., *Hugon*, 7 août 2003, n° 122.056; C.E., *Lempereur*, 6 juillet 2004, n° 133.594.

<sup>242</sup> C.E., *Martin*, 19 juin 2003, n° 120.752.

esthétique puisse être invoqué à l'appui d'un recours contre le permis d'environnement (principe d'indépendance des polices).

En Région flamande, enfin, les deux permis continuent de coexister sans lien spécifique entre les procédures d'octroi, mais la mise en œuvre de chaque permis est subordonnée à la validité et à l'existence de l'autre (voy. les articles 5 du Décret flamand et 128, alinéa 4, du décret du 18 mai 1999 portant organisation de l'aménagement du territoire) <sup>243</sup>.

**60. Prescriptions planologiques.** Le principe général de hiérarchie des normes implique pour sa part que l'autorité doit, dans sa décision, tenir compte des normes générales obligatoires et notamment des plans d'aménagement auxquels elle ne peut déroger <sup>244</sup>. Ceci signifie entre autres que l'autorisation doit être refusée lorsque l'installation n'est pas conforme au plan ou y déroge.

Par ailleurs, l'autorité doit apprécier la compatibilité de l'installation avec le voisinage.

Soulignons enfin que l'indépendance des polices ne saurait faire obstacle à ce que l'autorité tienne compte des options retenues en matière d'urbanisme ou de la situation et des contraintes techniques des constructions. Sous l'empire du R.G.P.T., un arrêt du Conseil d'État du 23 février 1989 <sup>245</sup> a, à ce propos, décidé que l'impossibilité technique d'ériger le bâtiment pouvait entraîner le refus du permis d'exploiter.

## 6. La mobilité

**61. Rapports.** La sécurité routière relève de l'État fédéral.

L'autorité délivrante peut cependant assortir le permis d'environnement de conditions d'exploiter afférentes à la signalisation et aux règles à respecter dans l'enceinte de l'exploitation.

L'impact de l'installation sur la mobilité peut par ailleurs être pris en considération, comme l'a relevé le Conseil d'État à différentes reprises <sup>246</sup>.

L'autorité peut ainsi imposer des conditions relatives au charroi et tenir compte, dans son appréciation, du caractère dangereux insalubre et incommode de l'établissement, de considérations tenant au bon aménagement des lieux, tels les dangers de circulation auxquels serait exposée la clientèle pour autant, bien entendu, que ces éléments présentent un lien certain avec l'installation.

## 7. La police incendie

**62. Objet.** La compétence d'édicter des *normes de base* en matière de protection contre l'incendie est demeurée fédérale. Cette compétence s'étend aux normes communes à une catégorie de constructions sans que soit prise en compte leur destination <sup>247</sup>. En revanche, les régions sont compétentes, notamment, pour régler les aspects de la protection contre l'incendie qui sont propres aux immeubles à l'usage de logement <sup>248</sup> ou d'autres destinations spécifiques qui entrent dans les compétences régionales (notamment les maisons de repos).

Les communautés sont, pour leur part, compétentes en matière d'hôtels. Par ailleurs, l'État fédéral demeure maître des questions touchant à la protection des travailleurs <sup>249</sup>, des hôpitaux <sup>250</sup> et des installations électriques.

Sans pouvoir déroger aux normes de base contenues dans l'arrêté royal du 19 décembre 1997 <sup>251</sup>, ni empiéter sur des domaines de compétences distincts, il nous paraît dès lors que l'autorité délivrante est compétente non seulement <sup>252</sup> pour imposer le respect de l'avis rendu par le SIA-MU dans le cadre de l'instruction de la demande, *mais également* pour imposer des mesures complémentaires qu'imposent les particularités de l'installation classée.

## 8. La police socio-économique

**63. Portée.** Le permis d'environnement ne peut empiéter sur la police de l'économie.

<sup>243</sup> J.-F. NEURAY, *Droit de l'environnement*, op. cit., p. 297, n° 134..

<sup>244</sup> C.E., *Plus et consorts*, 20 février 2003, n° 116.174; C.E., *Bulion*, 28 janvier 1999, n° 78.445; C.E., *commune de Hoboken*, 26 avril 1955, n° 4.228; voy. également *supra*, n° 41.

<sup>245</sup> C.E., *Kobex*, 23 février 1989, n° 32.065.

<sup>246</sup> C.E., *Bulion*, 19 août 2003, n° 122.207; voy. également C.E., *Gabriel e.a.*, 19 mai 2004, n° 131.614; C.E., *Halaoui*, 25 mai 2004, n° 131.708.

<sup>247</sup> C.A., 10 mars 1988, n° 49/88.

<sup>248</sup> *Ibid.*

<sup>249</sup> Voy. *supra*, n°s 32-36.

<sup>250</sup> Voy. *supra*, n°s 48-52.

<sup>251</sup> *M.B.*, 30 décembre 1997, p. 35.057.

<sup>252</sup> Voy. *supra*, n° 42.

Deux arrêts du Conseil d'État illustreront le propos.

Dans une première espèce, le Conseil d'État, saisi d'un refus de permis d'exploiter une surface commerciale, a considéré que :

*«L'autorité appelée à statuer sur une demande d'autorisation introduite en application du règlement général pour la protection du travail ne peut tenir compte que des facteurs susceptibles d'avoir une incidence sur l'insécurité, l'insalubrité et l'incommodité; qu'elle n'a pas à s'interroger sur l'impact économique de l'entreprise qui sollicite une autorisation sur les autres agents économiques, ni sur la viabilité de cette entreprise; que la décision attaquée est fondée exclusivement sur des considérations socio-économiques, et non sur des motifs relatifs à la sauvegarde de la sécurité, de la salubrité et de la commodité publiques, à l'aménagement des lieux ainsi qu'à la protection de la santé, de la sécurité et de la commodité des travailleurs; qu'il s'agit là de considérations qui peuvent être prises en compte pour la délivrance des permis socio-économiques dont certaines entreprises doivent être titulaires en application de la loi du 19 juin 1975 relatives aux implantations commerciales, mais non pour les autorisations d'exploiter demandées en application du règlement général pour la protection du travail (...)»<sup>253</sup>.*

Le second arrêt décide que :

*«(...) que le motif de l'acte attaqué est rédigé comme suit :*

*“Attendu que l'implantation d'une surface commerciale le long de la R. 608, route à trafic intense et à la sortie d'un virage est une source de danger pour les éventuels clients de l'établissement et ne contribue pas à un bon aménagement des lieux”;*

*Que ce motif vise des nuisances causées par l'implantation d'une surface commerciale; que, s'agissant d'une décision soumise à motivation formelle, on ne peut considérer que, par le motif ainsi exprimé, la partie adverse aurait entendu viser les nuisances qui ne seraient afférentes qu'à la boucherie, au réservoir mazout et au climatiseur, indépendamment de l'implantation de la surface*

*commerciale; qu'il n'est pas certain que l'autorité aurait porté une appréciation semblable si la demande avait porté sur un petit commerce de boucherie au même endroit, le recours dont elle était saisie émanant d'exploitants de petits commerces locaux (une boucherie, une boulangerie et deux magasins d'alimentation générale), et étant exclusivement fondé sur des motifs de concurrence commerciale; que, par conséquent, il y a une discordance entre, d'une part, l'objet de la demande et, d'autre part, le motif de la décision de refus qui prend en considération les dangers et les inconvénients découlant d'une façon générale de l'implantation de la surface commerciale, celle-ci n'étant pas soumise comme telle à l'obligation de détenir un permis d'exploiter (...)»<sup>254</sup>.*

**64. Incidence sur la police des permis d'environnement.** L'autorité environnementale conserve cependant une vue d'ensemble du projet et tient compte de ses retombées économiques ainsi que de ses incidences sociales. La viabilité économique de l'entreprise fait en effet partie des critères auxquels l'autorité doit avoir égard pour fixer les conditions d'exploiter. Celles-ci ne peuvent aboutir à mettre l'entreprise en péril. Si, partant, les conditions requises pour permettre l'exploitation dans des limites n'excédant pas les inconvénients normaux du voisinage portent atteinte à la stabilité économique de l'exploitant, le permis doit en principe être refusé<sup>255</sup>.

En d'autres termes, si, en soi, les mauvais résultats ou la faible surface financière de l'exploitant ne constituent pas à eux seuls un motif de refus, il en va autrement lorsque l'entreprise ne serait pas économiquement en mesure de mettre en œuvre les conditions d'exploitation prescrites.

Le Conseil d'État a d'ailleurs récemment considéré que l'autorité délivrante pouvait valablement avoir égard à la circonstance que le demandeur avait sollicité le bénéfice du concordat pour conclure qu'il n'était pas économiquement à même de consentir les investissements nécessaires pour mettre en œuvre les conditions

<sup>253</sup> C.E., s.a. I.T.M. Belgium, 10 juillet 2001, n° 97.612.

<sup>254</sup> C.E., s.a. Compass, 21 février 2002, n° 103.843.

<sup>255</sup> Voy. M. PÂQUES, «Les conditions d'octroi du permis d'environnement» in *Le décret wallon relatif au permis d'environnement*, op. cit., p. 165.

d'exploitation prescrites et refuser en conséquence le permis demandé <sup>256</sup>.

Au demeurant, la fragilité économique de l'exploitation ou la mauvaise santé financière du demandeur peuvent influencer sur le risque environnemental en ce qu'elles impliquent un danger accru d'abandon de déchets ou de substances dangereuses en cas de faillite.

### 9. La police des radiations non-ionisantes : observations

**65. Situation.** Aucune des trois régions n'a classé les antennes de mobilphonie comme installations dangereuses, insalubres et incommodes, dont l'impact sur la santé du public pourrait à ce titre être appréhendé à l'émission par les autorités environnementales. La diffusion de radiations non-ionisantes fait en revanche l'objet d'une réglementation fédérale <sup>257</sup>.

Le Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale a adopté, le 1<sup>er</sup> mars 2007, une ordonnance relative à la protection de l'environnement contre les éventuels effets nocifs et nuisances provoqués par les radiations non ionisantes, qui régleme à l'immission la densité du rayonnement électromagnétique générée par différentes sources, notamment les antennes de téléphonie mobile. Cette ordonnance vise à arrêter des exigences plus strictes que celles résultant de l'application de l'arrêté royal du 10 août 2005 fixant des normes à l'émission pour les antennes émettant des ondes électromagnétiques entre 10 MHz et 10 GHz <sup>258</sup>. Elle fait l'objet de deux recours en annulation actuellement pendants devant la Cour constitutionnelle pris notamment de la violation des règles répartitrices de compétences <sup>259</sup>.

En Région wallonne, une proposition de décret s'inspirant de l'ordonnance précitée a été dépo-

sée <sup>260</sup>. Il a toutefois été décidé d'en suspendre l'examen jusqu'à ce que la Cour constitutionnelle ait statué <sup>261</sup>. Une proposition similaire a été déposée devant le Parlement flamand <sup>262</sup>, mais le Gouvernement paraît vouloir s'en tenir aux normes fédérales, et ne pas adopter d'exigences régionales plus sévères <sup>263</sup>.

**66. Analyse du Conseil d'État.** Bien qu'elle apparaisse parfois hésitante à cet égard, la Haute juridiction administrative semble reconnaître l'existence d'un champ de compétence concurrent en la matière, qui peut se résumer comme suit.

Il ressort d'un avis de la section de législation du Conseil d'État <sup>264</sup> que si les régions sont compétentes pour fixer des normes d'exposition maximales du milieu en vue de la protection de l'environnement, la détermination des limites de radiations au titre de la protection de la santé publique relève de l'autorité fédérale, et non des attributions régionales. La section du contentieux administratif incline dans le même sens, lorsqu'elle considère que « l'arrêté royal du 29 avril 2001 fixant la norme pour les antennes émettant des ondes électromagnétiques entre 10 MHz et 10 GHz fixe une valeur limite maximale pour l'exposition humaine aux rayonnements de champs électro-magnétiques; que cette limite est définie

<sup>260</sup> Proposition de décret relative à la protection de l'environnement contre les éventuels effets nocifs et nuisances provoqués par les radiations non ionisantes, *Doc. Parl.*, Parl. wall., sess. 2006-2007, n° 590-1. Cette proposition tend toutefois, outre à l'adoption de normes d'immission maximale, à soumettre à permis d'environnement et à enquête publique les « établissements susceptibles de produire ou de transmettre des radiations non ionisantes » (voy. l'article 4 de la proposition).

<sup>261</sup> Commission de l'Environnement, des Ressources naturelles, du Tourisme, de la Ruralité et de la Politique agricole, Compte-rendu analytique, Parl. wall., sess. 2007-2008, 8 novembre 2007, n° 30, spéc. pp. 11-12.

<sup>262</sup> « Voorstel van decreet van de heren Rudi Daems en Eloi Griexieux betreffende de bescherming van het leefmilieu tegen de eventuele schadelijke effecten en de hinder van niet-ioniserende stralingen », *Doc. Parl.*, Parl. Fl., sess. 2005-2006, n° 937-1. Relevons que, comme son homologue, cette proposition vise également à classer les antennes stationnaires permanentes émettant des ondes électromagnétiques dans un certain champ de fréquences, mais aussi à définir des conditions sectorielles applicables à celles-ci (voy. les articles 4 et 5 de la proposition).

<sup>263</sup> « Vraag om uitleg van mevrouw Joke Schauvliege tot de heer Kris Peeters, Vlaams minister van Openbare Werken, Energie, Leefmilieu en Natuur, en tot de heer Dirk Van Mechelen, Vlaams minister van Financiën en Begroting en Ruimtelijke Ordening, over de implanting van gsm-masten », Questions et réponses, *Parl. Fl.*, sess. 2004-2005, 16 décembre 2004, n° 314.

<sup>264</sup> C.E., avis n° 30.795/3 du 5 juin 2001, sur une proposition d'ordonnance modifiant la loi du 12 juillet 1985 relative à la protection de l'homme et de l'environnement contre les effets nocifs et les nuisances provoqués par les radiations non ionisantes, cité dans *Développements sur la proposition d'ordonnance relative à la protection de l'environnement contre les éventuels effets nocifs et nuisances provoqués par les radiations non ionisantes*, *Doc. Parl.*, Cons. R.B.C., sess. ord. 2005-2006, n° A-289/1, p. 4.

<sup>256</sup> C.E., n.v. *Th. Van Hoop & Zoon*, 20 février 2003, n° 116.225.

<sup>257</sup> Pour un exposé de son régime, voy. L. LAVRYSEN et P. DE SMEDT, « Over het succes van mobieltjes en de emancipatie van het verzorgingsbeginnsel », *T.M.R.*, 2002, pp. 472-475, n° 8-15.

<sup>258</sup> M.B., 22 septembre 2005, p. 41.189. Ces règles étaient à l'origine contenues dans un arrêté royal du 29 avril 2001, annulé par le Conseil d'État pour un vice de forme, à savoir le défaut de consultation du Conseil supérieur d'Hygiène publique (C.E., a.s.b.l. *Teslabel Coordination*, 15 décembre 2004, n° 138.471).

<sup>259</sup> M.B., 11 octobre 2007, p. 53.075, affaires - jointes - inscrites sous les numéros 4278 et 4277 du rôle de la Cour, introduites par le Conseil des Ministres d'une part, et par trois opérateurs de mobilphonie d'autre part.



*par rapport au niveau maximum du débit d'absorption spécifique, c'est-à-dire du débit avec lequel l'énergie électromagnétique est absorbée par unité de masse du tissu biologique; que la norme ainsi retenue, qu'elle soit exprimée en densité de puissance ou en intensité du champ électromagnétique, est déterminée uniquement en fonction des effets directs de ces rayonnements sur la santé humaine; que l'acte attaqué tend à la protection de la santé publique et relève, à ce titre, de la compétence de l'autorité fédérale; Considérant que si l'acte attaqué influence indirectement l'exercice, par les Régions et les Communautés, de leurs compétences, respectivement en matière d'aménagement du territoire et de protection de l'environnement d'une part, et d'audiovisuel d'autre part, l'incidence de la réglementation contenue dans l'acte attaqué ne porte cependant pas atteinte de manière disproportionnée aux compétences des Régions, tant en matière d'aménagement du territoire qu'en matière de protection de l'environnement; que tout particulièrement dans ce dernier domaine, rien n'empêche les Régions d'adopter les mesures qu'elles jugent nécessaires en vue de protéger l'environnement des détériorations que causeraient à ce dernier les radiations non ionisantes»<sup>265</sup>.*

Cette situation peut aboutir à l'adoption de normes différentes qui ont un champ d'application essentiellement identique. En vertu du principe du cumul des polices, l'exploitant sera dès lors tenu de respecter les deux normes, c'est-à-dire la plus contraignante, si elles règlent les mêmes aspects.

**67. Incidence d'un classement futur.** L'existence de normes fédérales ne dispenserait en tout état de cause pas les autorités appelées à exercer une appréciation sur les installations génératrices de radiations non ionisantes de se livrer à un examen concret des dangers que ces installations présentent pour la santé du public; l'examen *in concreto* de l'incidence sur la santé humaine attendue d'une autorité normalement diligente et

prudente ne peut à notre sens se borner à porter sur le respect de ces normes<sup>266</sup>.

#### IV. L'APPRÉCIATION DES INCIDENCES

**68. Principes et notions.** En vertu de l'article 2 précité de l'ordonnance du 5 juin 1997 et du Décret wallon du 11 mars 1999, l'autorité délivrante peut avoir égard tant aux risques directs qu'indirects, d'une part, et aux risques certains ou potentiels de l'installation classée, d'autre part.

Ni l'Ordonnance ou le Décret wallon et leurs travaux préparatoires, ni les avis du Conseil d'État ne définissent la notion d'effets indirects<sup>267</sup>. Celle-ci n'est pas davantage circonscrite par le Décret wallon du 11 mars 1999 relatif au permis d'environnement, dont l'article 2 comporte une notion similaire<sup>268</sup>. Il n'existe pas de jurisprudence tranchant la question.

En se fondant sur le sens commun des termes direct et indirect qui doivent guider l'interprétation en l'absence de définition légale, l'on peut comprendre parmi les effets directs ceux qui se produisent sans intermédiaire, les effets indirects regroupant les incidences qui même éloignées de la source des nuisances (l'installation, fait générateur) altèrent l'environnement par une chaîne de causalité médiate, ou qui supposent l'intervention d'autres facteurs. Ces effets indirects sont donc ceux qui, en raison de leur accumulation dans le milieu, sont susceptibles d'altérer l'environnement. On peut certainement y inclure, au sens de l'article 2 de l'Ordonnance, les effets en chaîne et ceux dont la répétition provoque la toxicité.

<sup>266</sup> Voy. également *supra*, n° 42, spéc. note 176. *Contra*, en vertu du principe de séparation des polices, B. JADOT et F. TULKENS, «Le principe de précaution en droit public belge», in *Le principe de précaution en droit administratif - Precautionary Principle and Administrative Law. Rapport international et rapports nationaux - National and International Reports, XVII<sup>e</sup> Congrès de l'Académie internationale de droit comparé, tenu à Utrecht les 16-22 juillet 2006 - XVIIth Congress of the International Academy of Comparative Law, held in Utrecht, 16-22 July 2006*, Bruxelles, Bruylant, 2007, p. 35, n° 5, spéc. note 11.

<sup>267</sup> Voy. *supra*, n° 21.

<sup>268</sup> «Le présent décret vise à assurer, dans une optique d'approche intégrée de prévention et de réduction de la pollution, la protection de l'homme ou de l'environnement contre les dangers, nuisances ou inconvénients qu'un établissement est susceptible de causer, directement ou indirectement, pendant ou après l'exploitation. Est visée non seulement la population à l'extérieur de l'enceinte de l'établissement, mais également toute personne se trouvant à l'intérieur de l'établissement, sans pouvoir y être protégée en qualité de travailleur».

<sup>265</sup> C.E., a.s.b.l. *Teslabel Coordination*, 15 décembre 2004, n° 138.471, nous soulignons.

**69. Limites.** Pour indirect qu'il soit, un effet n'en doit pas moins trouver son origine dans l'installation classée. Partant, seuls les effets dont le rapport à la source peut être identifié sont à notre sens susceptibles d'entrer en ligne de compte. Il faut, en d'autres termes, qu'il existe un lien entre le fait générateur et l'incidence que l'on entend réglementer.

Ensuite, l'autorité doit être en mesure de montrer que les effets supposés de l'installation sont effectivement de nature à affecter l'environnement. L'effet doit donc être prouvé et à tout le moins plausible en présence d'incertitudes scientifiques.

**70. Incidence du principe de précaution.** A côté de la distinction entre effets directs, indirects et cumulatifs, une distinction peut être établie selon le degré de certitude de l'incidence néfaste sur l'environnement ou la santé<sup>269</sup>. Il serait inexact de considérer que l'autorité appelée à apprécier le risque environnemental d'une installation classée ne pourrait tenir compte que des facteurs dont l'impact nuisible sur ces matières est certain, compte tenu des connaissances scientifiques du moment.

En effet, en vertu du principe de précaution, qui a reçu de nombreuses consécutions en droit international et national, l'autorité chargée d'apprécier le risque environnemental et sanitaire causé par une installation classée peut également avoir égard au risque incertain, à savoir celui dont les connaissances scientifiques au moment de l'appréciation ne permettent pas d'établir la réalité sans toutefois pouvoir l'exclure<sup>270</sup>.

Cette appréciation doit s'effectuer au regard des meilleures techniques disponibles<sup>271</sup>, et dès lors en considération «*[d]es résultats les plus récents de la recherche internationale*»<sup>272</sup>.

Selon le Conseil d'État, ce principe trouve une consécration générale, tant dans sa dimension en-

vironnementale que de protection de la santé, dans les articles 23 de la Constitution et 174 du Traité C.E.<sup>273</sup>. Il se retrouve également dans les articles 2 de l'Ordonnance et du Décret wallon, qui prévoient que l'autorité assure une protection contre les «*dangers, nuisances ou inconvénients [qu'une installation, un établissement ou une activité] est susceptible de causer, directement ou indirectement*» à l'environnement, à la santé ou à la sécurité de la population<sup>274</sup>.

L'incertitude qui caractérise ces risques pose cependant des questions délicates de preuve et de seuil. Le Conseil d'État considère que l'application du principe de précaution relève du pouvoir discrétionnaire de l'administration<sup>275</sup>.

Partant, il appartient au premier chef à l'autorité délivrante d'apprécier si un facteur de l'installation est susceptible de porter atteinte aux intérêts qu'elle protège, et justifie qu'il soit réglementé par des conditions d'exploitation. Le juge n'exerce qu'un contrôle marginal sur cette appréciation<sup>276</sup>.

Dès lors, l'autorité doit établir la possibilité d'une telle incidence : le principe de précaution n'implique en effet pas de renversement de la charge de la preuve. Une telle preuve se fait généralement par la production de certaines études ou documents internes, établissant la plausibilité du risque invoqué<sup>277</sup>. En tout état de cause, l'autorité ne pourrait réglementer des aspects dont l'incidence sur l'environnement ou la santé n'apparaît que peu ou pas vraisemblable.

## V. CONCLUSIONS

La répartition des compétences environnementales entre l'État fédéral et les régions se présente dans un cadre législatif relativement clair et bien

<sup>269</sup> Une telle distinction ne se conçoit que difficilement en matière de sécurité.

<sup>270</sup> M. PÂQUES, «La Cour de justice des communautés européennes et principe de précaution, l'ESB et IOGM», *Amén.*, 2001, p. 5; B. DUBUISSON, «Regards croisés sur le principe de précaution», *Amén.*, 2000, n° spécial, p. 18.

<sup>271</sup> Pour une consécration dans l'ordonnance du 5 juin 1997, voy. l'article 64, § 1<sup>er</sup>, visant l'appréciation de l'adéquation des conditions d'exploitation.

<sup>272</sup> En ce sens, s'agissant de la politique sanitaire, voy. T.P.I.C.E., *Pfizer Animal Health SA*, 11 septembre 2002, T-13/99, point 162.

<sup>273</sup> B. JADOT et F. TULKENS, *op. cit.*, pp. 44-49, n°s 17-22.

<sup>274</sup> Nous soulignons.

<sup>275</sup> N. DE SADELEER, «L'émergence du principe de précaution», *J.T.*, 2001, p. 397; M. PÂQUES, «Le Conseil d'État et le principe de précaution: chronique d'une naissance annoncée», *J. T.*, 2004, pp. 175 et 177, n°s 15 et 23.

<sup>276</sup> C. JADOT, «Het voorzorgsbeginsel in de Belgische en de Franse rechtspraak», *T.M.R.*, 2004, p. 409, n°s 44-45; S. LIERMAN, «Het "voorzorgsbeginsel" en zijn invloed op gezondheidsbescherming en aansprakelijkheid», *R.W.*, 2001-2002, pp. 867-868, n° 8.

<sup>277</sup> M. PÂQUES, «Le Conseil d'État et le principe de précaution: chronique d'une naissance annoncée», *op. cit.*, p. 176, n°s 18-20; S. LIERMAN, *op. cit.*, pp. 866-867, n° 6.

structuré, enrichi d'un apport jurisprudentiel particulièrement fécond.

La compétence des régions semble s'y imposer sous la seule réserve de certains domaines bien délimités dont l'enjeu national a valu la préférence à l'autorité fédérale. Même dans ces matières réservées, la jurisprudence tend au demeurant à admettre, dans une certaine mesure, la compétence des régions lorsque la sphère des intérêts relevant de leurs pouvoirs le requiert.

C'est dès lors en réalité au niveau des polices concurrentes que se nouent les débats les plus délicats. Si les principes fondamentaux régissant le concours – indépendance, cumul et légalité –, ne suscitent guère de discussion en théorie, leur ap-

plication pratique ne va pas sans difficulté. Spécialement, l'articulation concrète des polices voisines de l'environnement et de ce dernier révèle des contours fuyants.

La jurisprudence, particulièrement celle du Conseil d'État, apporte à ces questions des réponses diverses mais toutes empreintes de pragmatisme. Lorsque la mesure adoptée répond à un objectif environnemental, valablement couvert par la législation régionale, la jurisprudence cherche en effet à l'absorber dans la compétence de l'autorité délivrante. La protection de l'environnement en sort renforcée, ce dont on ne peut que se féliciter.